Constitucionalismo Contemporáneo

EL AMPARO DIRECTO EN MÉXICO
ORIGEN, EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS

Eduardo **Ferrer Mac-Gregor**
Luis Fernando **Rentería Barragán**
Coordinadores

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam
INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Colección

Constitucionalismo Contemporáneo





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ENRIQUE GRAUE WIECHERS
Rector

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

PEDRO SALAZAR UGARTE
Director

MARÍA MARVÁN LABORDE
Secretaria académica

RAÚL MÁRQUEZ ROMERO
Secretario técnico

WENDY VANESA ROCHA CACHO
Jefa del Departamento de Publicaciones



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Francisco Domínguez Servién
Gobernador Constitucional

Juan Martín Granados Torres
Secretario de Gobierno

Martha Lorena Leal Ruiz
Secretaria de Planeación y Finanzas

José de la Garza Pedraza
Oficial Mayor

Rogelio Flores Pantoja
Director del Instituto de Estudios Constitucionales

Primera edición: septiembre de 2021

El amparo directo en México
Origen, evolución y desafíos

© Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán

DR © Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
Av. 5 de Mayo, esquina Pasteur
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

ISBN: 978-607-7822-81-3

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan una posición de la institución editora.

Derechos reservados conforme a la ley. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

EL AMPARO DIRECTO EN MÉXICO
Origen, evolución y desafíos

Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán
(coordinadores)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
México, 2021

Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro

Coordinación editorial

Rogelio Flores Pantoja
Coordinación

Carolina Hernández Parra
María Alejandra de la Isla Portilla
Fernanda Sugey Pacheco Díaz
María Andrea Niño Rivera
Tania Mariel Farfán García
Margarita García Alvarez
Edición

Felipe Luna
Formación

A la memoria del
doctor Héctor Fix-Fierro (1961-2020),
notable jurista, referente en los estudios
jurídico-sociales de las instituciones
judiciales.

Contenido

Presentación 19
Pedro Salazar Ugarte

Estudio introductorio 21
Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán

Parte I
Origen del amparo directo

1. El centralismo judicial en la Nueva España: las reales audiencias de México y Guadalajara 45
Óscar Cruz Barney

2. El debate sobre la Ley de Amparo de 1869, el amparo *Miguel Vega* y la centralización de la justicia. 85
Manuel González Oropeza

3. El amparo *Miguel Vega* y el origen del control constitucional en México 99
Marcos del Rosario Rodríguez

4. El amparo *Miguel Vega* y la transformación del sistema de impartición de justicia en México 117
Raúl Contreras Bustamante

5. El control judicial de las leyes en México a partir del caso *Miguel Vega* . 127
Édgar Danés Rojas

6. Carranza, Rabasa y la "imposible tarea de la Corte" 145
Rafael Estrada Michel

7. Cuando en el Constituyente de Querétaro quisieron suprimir el amparo judicial 171
José Luis Soberanes Fernández

8. El amparo directo en el Congreso Constituyente de 1916-1917: los primeros pasos. 185
María del Refugio González Domínguez

9. Las iniciativas "radicales" de reformas a la Constitución en torno al amparo directo durante el siglo xx: entre la convivencia política y el rezago de la justicia 211
Julio Bustillos

Parte II
Evolución y estado actual del amparo directo

10. Origen, transformación y estado actual del amparo directo 239
José Guadalupe Tafoya Hernández

11. Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa y cómo la inversión reconfiguró el amparo judicial 279
María Amparo Hernández Chong Cuy

12. El amparo directo en el siglo xxi 329
Adriana Campuzano Gallegos

13. Las citas doctrinales en las sentencias de la Suprema Corte mexicana emitidas en juicio de amparo directo en revisión: diálogo inter-formantes durante la Novena y la Décima Época 345
Giovanni A. Figueroa Mejía

14. La regulación actual de la suspensión del acto reclamado en el amparo directo: retos y perspectivas 379
Luis David Coaña Be

15. Violaciones procesales impugnables excepcionalmente en amparo indirecto, combatibles por regla general en la vía directa 391
José Fernando Franco González Salas
Roberto Fraga Jiménez

16. El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo 407
Rosa Elena González Tirado

17. El amparo adhesivo como oportunidad de concentración del juicio de amparo y como nueva carga procesal para los litigantes 423
Óscar Javier Sánchez Martínez

18. El cumplimiento de sentencias de amparo directo. 451
Manuel L. Hallivis Pelayo

19. La revisión en amparo directo. Evolución y problemática actual 485
Juan N. Silva Meza

20. El amparo directo en los Diálogos por la justicia cotidiana: los avances y la agenda pendiente. 499
Alberto Abad Suárez Ávila

Parte III
Amparo directo
y tutela de derechos humanos

21. La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos 513
María Elisa Franco Martín del Campo

22. El amparo casación, análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos: ¿recurso judicial efectivo? 531
Jaime Arturo Verdín Pérez
Fabiola Martínez Ramírez

23. Desarrollos del amparo directo como medio de defensa de derechos humanos. Su conformación constitucional, evolución, vías fallidas e interpretación en la nueva época jurisprudencial 545
Víctor Collí Ek

24. El control de constitucionalidad y convencionalidad en el amparo directo 569
Ydalia Pérez Fernández Ceja

25. El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos 585
Alfonso Herrera García

26. La delimitación y la restricción del derecho a la tutela jurisdiccional en el amparo directo 601
Rafael Coello Cetina

27. El juicio de amparo directo y los derechos sociales: tres sentencias estructurales 657
Isaac de Paz González
María del Refugio Macías Sandoval

28. El amparo directo y el derecho a la protección de la salud 673
Carina Gómez Fröde

29. El amparo directo frente a los laudos de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara Internacional del Comercio: una cuestión de acceso a la justicia 693
Mario Meléndez Mendívil

30. El amparo directo en materia familiar: más allá del amparo casación . 707
Jorge Rivero Evia

Parte IV
Amparo directo y federalismo judicial

31. El amparo judicial y la "imposible tarea" del Poder Judicial de la Federación 731
Héctor Fix-Fierro

32. Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial: elementos de un debate inacabado en México. 761
Juan Ángel Arroyo Kalis

33. El amparo directo y los tribunales de los estados 787
Luis Fernando Rentería Barragán

34. Hacia la objetivación del amparo directo 829
Constancio Carrasco Daza

35. Perspectivas sobre el juicio de amparo directo y la restricción de su procedencia 841
Max Gutiérrez León

36. La reconversión del amparo casación en amparo constitucional. Una propuesta de racionalización del control de la legalidad ordinaria en el amparo judicial a la luz del federalismo: hacia el reconocimiento de espacios de deferencia judicial y la construcción del concepto "legalidad de relevancia constitucional" 859
Fernando Silva García

37. La eliminación de recursos previos al amparo directo para una justicia más eficiente y digna 891
Ricardo Guzmán Wolffer

38. Estado federal y derechos humanos universales: los desafíos del amparo directo en México. 903
Enrique Uribe Arzate
Joaquín Ordóñez Sedeño
Alejandra Flores Martínez

39. El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista 921
Jaime Cárdenas Gracia

40. El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial 939
Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguete

Parte V
El amparo directo en materia penal

41. El juicio de amparo directo en materia penal 959
Taissia Cruz Parcero

42. El amparo directo y las violaciones al debido proceso penal 987
Ricardo Ojeda Bohórquez

43. Los alcances de la suplencia de la queja en el amparo directo penal. . . 1005
Miguel Ángel Aguilar López

44. Efectos de las sentencias de amparo directo y sus implicaciones en el sistema de justicia procesal penal acusatorio 1025
Lilia Mónica López Benítez

45. La reposición del procedimiento en el juicio de amparo directo en materia penal. 1039
Alfonso Pérez Daza

Presentación

Esta obra conmemorativa es una celebración crítica del surgimiento y evolución de una figura jurídica con rasgos propios y únicos en México: el amparo directo. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis Fernando Rentería Barragán lo advierten desde la apertura de su docto estudio introductorio: "[…] la defensa de los derechos fundamentales se encuentra en el núcleo básico de toda caracterización de juicio, recurso, proceso o acción de amparo en cualquier ordenamiento del mundo en que aparezca… excepto en México".

Las razones de esa excepcionalidad y los orígenes de la misma son estudiados en esta obra, en la que la perspectiva histórica convive con la visión comparada y aterriza en el análisis técnico y práctico de un recurso jurídico que, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas normativos, sirve para tutelar cuestiones de mera legalidad. ¿Por qué surgió y se decantó en esa modalidad? Es un interrogante que gravita en estas páginas que se publican para rememorar que se cumplen 150 años del caso *Miguel Vega*, de 1869, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que está en los orígenes del amparo directo —también llamado en algún momento amparo judicial o amparo de casación—, como se le conoce entre las personas expertas, conocedoras o practicantes del derecho mexicano.

Un tema que subyace y gravita de manera inevitable en las reflexiones contenidas en este volumen es el federalismo mexicano o, mejor aún, la centralización de la justicia en el Estado federal mexicano. En particular, en el modelo de federalismo judicial en el país. Esto es así porque se trata de un recurso que, con el paso del tiempo, ha permitido que las decisiones emitidas por tribunales de las entidades federativas del país puedan ser impugnadas y conocidas por la jurisdicción federal. La explicación y el origen de esta anomalía también se encuentran en este libro.

Además de la relevancia del tema, de la importancia del amparo directo en el derecho mexicano, de la visión crítica y comparada de los estudios aquí reunidos, el volumen tiene la virtud de reunir a las plumas más enteradas en la materia. Juristas, mujeres y hombres, conocedores desde distintas perspectivas nos ofrecen una

suerte de diálogo o conversación en torno a un tema que atraviesa la historia del derecho mexicano moderno.

Se trata de una obra experta, pero accesible, relevante y aleccionadora que ayuda a entender la evolución del derecho mexicano y también la de las instituciones encargadas de la impartición de justicia en el país. Por ejemplo, para comprender los cambios en diferentes momentos de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la creación y proliferación de los tribunales colegiados de circuito. Pero, como lo he dicho, también se trata de una obra analítica y crítica que problematiza los efectos y defectos del recurso jurídico que estudian las personas autoras.

Así que, felicitando a las personas coordinadoras y agradeciendo el esfuerzo de coedición, celebro esta publicación e invito a su lectura, estudio y divulgación.

Pedro Salazar Ugarte

Estudio introductorio

Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán

I. El amparo directo como particularidad del sistema de impartición de justicia en México

En la mayoría de los países de Latinoamérica, varios de Europa, e incluso en algunas naciones de África y Asia, la expresión "amparo" se utiliza para referirse a la garantía o mecanismo procesal específico para salvaguardar los derechos establecidos en una Constitución. Se trata, pues, de uno de los tres procesos constitucionales típicos de la jurisdicción constitucional que, de acuerdo con la conocida clasificación de José Julio Fernández Rodríguez, en conjunto con la garantía de constitucionalidad de la ley (que en México se denomina acción de inconstitucionalidad, aunque también el amparo cumple esta función) y la garantía de la distribución horizontal y vertical del poder (controversia constitucional), configuran la dimensión material y constituyen los elementos básicos que precisa todo sistema de justicia constitucional para proteger a cabalidad todos los ámbitos de un pacto fundamental.[1] Así, la defensa de los derechos fundamentales se encuentra en el núcleo básico de toda caracterización del juicio, recurso, proceso o acción de amparo en cualquier ordenamiento del mundo en que aparezca… excepto en México.

Con evidentes influencias española, estadounidense y francesa, el amparo, como proceso constitucional, apareció por primera vez en la Constitución del estado de Yucatán de 1841 (en los arts. 8, 9 y 62), por iniciativa de Manuel Crescencio Rejón y Alcalá, en donde se facultaba al Tribunal Superior de Justicia para "amparar en

[1] Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2014, p. 80.

el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución". En sustancia, fue este instrumento protector de derechos lo que México exportó al mundo y, "no obstante las transformaciones que se le han hecho […] los perfiles característicos del amparo yucateco se proyectan con nitidez en el amparo actual",[2] ahí donde el amparo existe. Posteriormente, con base en el proyecto elaborado por Mariano Otero, el juicio de amparo quedó regulado a nivel federal en el Acta Constitutiva y de Reformas (a la Constitución de 1824), en la que se atribuye a los tribunales de la federación dicha facultad de protección, que, a su vez, recogieron las constituciones de 1857 y 1917.

Es precisamente durante las seis décadas que median entre la promulgación de estas dos últimas cartas magnas citadas en las que el amparo mexicano recorrerá un camino largo y accidentado, que concluirá con la consolidación de lo que hoy denominamos amparo directo, lo que a nivel interno significará la construcción de un sistema de federalismo judicial muy particular, en el cual la distribución de competencias judiciales establecidas constitucionalmente no será tal, pues las decisiones "finales" de los tribunales de los estados siempre quedarán a merced de una casación federal y, a nivel externo, nos distanciará de cualquier entendimiento que respecto al amparo se tenga en cualquier otro sistema jurídico del mundo.

Una mirada al derecho comparado puede dejarnos esto más claro. Es indudable que la experiencia mexicana influyó en los países latinoamericanos que han introducido el amparo, aunque hay que precisar que en ningún caso se trata de lo que nosotros conocemos como amparo directo. El instrumento procesal que México ha exportado a constituciones de América Latina, Europa, África y Asia, e incluso a instrumentos internacionales tan trascendentes como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana, ha sido, en sustancia, precisamente aquel que apareció en la Constitución de Yucatán de 1841, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, así como en la Constitución Federal de 1857; esto es, el amparo anterior a la aparición de lo que hoy denominamos "amparo directo": el amparo entendido como un instrumento procesal para proteger los derechos establecidos constitucionalmente.

En la actualidad, todos los países latinoamericanos contemplan este instrumento de protección, a tal punto que solo tres países le otorgan una denominación distinta: Brasil (*mandado de segurança*), Colombia (acción de tutela) y Chile (recurso de protección). En todos los demás se le denomina precisamente "amparo", como en México.

[2] "Algunas de las similitudes del amparo de Rejón respecto al actual han sido: el control de la legalidad y constitucionalidad lo ejerce el Poder Judicial; la estructura orgánica del Poder Judicial es semejante, con excepción de los tribunales colegiados de circuito actuales; se establece el principio de instancia de parte agraviada; se consagra el principio de relatividad de las sentencias; etcétera". Bustillos, Julio, *El amparo directo en México,* México, Porrúa-UNAM, 2008, p. 20, en referencia a Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2007.

Esta expansión del amparo inició desde el siglo XIX en países como El Salvador (1886), Honduras y Nicaragua (1894), y después, durante la primera mitad del siglo XX, continuó en Guatemala (1921), Panamá (1941) y Costa Rica (1949). Este instrumento también se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica de 1989 (Honduras, Nicaragua y El Salvador), así como en la Constitución de la República Centroamericana de 1921 (Guatemala, El Salvador y Honduras). Por vía jurisprudencial, el amparo se introdujo en Argentina (1957-58), lo que influyó posteriormente en Venezuela (1961), Bolivia, Ecuador y Paraguay (1967). Finalmente, en las últimas décadas, Perú (1979), Chile (1980), Uruguay (1988), Colombia (1991) y República Dominicana (1999, 2010) han hecho lo propio.

El proceso de amparo también se ha expandido más allá del continente americano. En Europa se fue incorporando progresivamente: primero en países de Europa occidental (Alemania, Austria, España, Suiza y Andorra); después en Europa central, oriental y territorios de la antigua Unión Soviética (Albania, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Georgia, Hungría, Polonia, República Checa, República de Macedonia, Serbia y Montenegro), e incluso ha alcanzado a países africanos (Cabo Verde) y asiáticos (Corea del Sur y Macao).

Esta referencia respecto a los países en los que el amparo existe es particularmente útil para entender las dimensiones de dicha institución en México, pues, mientras en todos ellos su función se restringe a la tutela de derechos y libertades de rango constitucional (en algunos en coexistencia con el *habeas corpus*, que protege la libertad personal, y el *habeas data*, para la salvaguarda de datos personales), aquí el amparo cumple una función adicional a la defensa de la totalidad de los derechos y libertades fundamentales; esto es, se articula como una garantía de la legalidad a modo de una casación federal. ¿Pero por qué ocurre esto solo en México y no en otro país?

En definitiva, esta es justo una de las cuestiones que más llama la atención del amparo mexicano desde el derecho comparado, y se vuelve todavía más interesante si se tiene en cuenta que, no obstante que el amparo que las constituciones del mundo citadas han recogido no es el amparo directo, en México, como cita María Amparo Hernández Chong Cuy, en palabras de don Mauro Miguel Reyes Zapata, en el trabajo que aquí se publica, la historia del amparo es la historia del amparo directo.[3] ¿Cuál es esa historia —se reitera, ocurrida entre 1857 y 1917, con ecos fuertes duran-

[3] "La historia del amparo judicial ha sido en gran parte la historia del juicio de amparo en México. Así escuché decir a don Mauro Miguel Reyes Zapata alguna vez. Inmediatamente supe, sin dudas, que en esa frase se sintetizaba de la mejor forma posible la historia del juicio de amparo. Una historia de más de 100 años finamente compactada. En esa expresión se resumen los más grandes debates y las más importantes reformas o transformaciones que ha sufrido el tan paradigmático juicio desde su creación. Desconozco si lo dijo con la intención de sintetizarlo todo, pero solo una mente tan documentada, conocedora y vivencial de un largo tramo de esa historia pudo haberlo destilado mejor".

te todo el siglo xx y que continúa hasta nuestros días— que hizo que el amparo mexicano sea el único en su especie al tutelar cuestiones de mera legalidad? Quien no conozca esta interesantísima historia, la encontrará en esta obra colectiva. Quien ya la conozca, seguramente también encontrará aquí datos nuevos y perspectivas novedosas de un relato que continúa en construcción.

II. Amparo judicial, amparo casación, amparo directo

En principio, esta obra colectiva tuvo como propósito principal atender la conmemoración de los 150 años de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el caso *Miguel Vega*, de 1869, resolución que indudablemente representa un hito en la historia de la justicia en México, pues resulta el antecedente a partir del cual, normalmente, inicia cualquier discurso histórico de lo que hoy denominamos "amparo directo", institución que, con evidencia, ha definido al día de hoy la relación entre el Poder Judicial de la Federación y los tribunales de los estados y, todavía más, nuestro sistema de impartición de justicia mismo.

En ese contexto concreto se nos presentó el primer reto: ¿cómo referirnos en el título de esta obra a esa institución procesal que, al menos durante el siglo xix, no se conoció como amparo directo? ¿Amparo judicial? ¿Amparo casación?

Para referirnos al denominador común de los trabajos monográficos que integran esta obra, una primera opción fue la de "amparo judicial", designación que mereció durante la segunda mitad del siglo xix y que muchos autores en la actualidad, por razones diversas, identifican con el amparo de una instancia. Pero ¿qué debemos entender por amparo judicial? ¿La mera protección constitucional contra actos de los jueces? El problema de esta denominación es que, visto al paso de un siglo y medio, es posible afirmar que lo que caracteriza a lo que hoy denominamos "amparo directo" no es solamente el acto de naturaleza estrictamente judicial que se impugna por la persona perjudicada, y que, tal vez, esta no es ni siquiera su única característica definitoria, pues se trata en realidad de un acto judicial en concreto: la sentencia definitiva.

Caracterizar al amparo directo como un instrumento procesal destinado a la impugnación de sentencias contra las que, en principio, no debería proceder recurso alguno (y no solo como un acto judicial, entre los tantos que pueden existir), permite advertir con mayor claridad no solo la naturaleza jurídica de esta institución, sino la trascendencia que tiene en el sistema de justicia mexicano y toda la profundidad del debate que corre desde el siglo xix e incluso más atrás.

Además —y tal vez esta sería la cuestión de mayor relevancia que deberíamos tener siempre en cuenta a la hora de hablar del amparo directo en México—, dicha institución procesal no solo se trata de la impugnación de una sentencia definitiva, sino de una decisión que incide directamente en una forma de organizar un sistema

de doble jurisdicción (esto es, un sistema federal) de impartición de justicia, ya que a lo largo de la historia, precisamente a través del amparo directo, este se ha centralizado. Y el hecho de que en amparo directo no solo sean impugnables la sentencias de los tribunales de los estados, sino también las propias de la jurisdicción ordinaria federal, no demerita esta afirmación, como tampoco la demerita el hecho de que, en la mayoría de los casos, la resolución final de toda controversia no concluya en amparo directo (del mismo modo que muchas veces tampoco se impugna una resolución de primera instancia en la vía de apelación y por ello causa ejecutoria); pues esto, en todo caso, es algo que se deja a discreción de los justiciables, y lo relevante aquí es que el sistema de justicia en México se organiza de tal forma que permite que toda decisión final, de cualquier controversia en el país, sin importar materia, fuero, cuantía o territorio, está en posibilidades de dictarse materialmente por un tribunal federal, aunque la Constitución (federal), en principio, establezca que esa competencia es propia y exclusiva de la jurisdicción local y que, por tanto, no tendría por qué existir ningún pronunciamiento más allá de la sentencia de apelación.

Esta centralización de la justicia en México ha llegado al extremo de autorizar la impugnación, en amparo directo, de las decisiones emitidas por las salas y tribunales constitucionales locales que en el conocimiento de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparo locales se pronuncian sobre planteamientos que en modo alguno pueden estimarse de legalidad, y lo cual ya nos dice mucho sobre qué hay detrás de esta siempre creciente absorción de toda determinación judicial por los tribunales de amparo directo en el país.

Así, hablar de amparo judicial como sinónimo de amparo directo en nuestros días con la intención de, además, abarcar en un mismo concepto la historia de la centralización de la justicia que corre durante el siglo XIX (la historia del amparo *Miguel Vega* inclusive) es impreciso a la luz de una lectura simple de la Constitución vigente, ya que a través del amparo de doble instancia (o amparo indirecto) son impugnables, como lo han sido siempre, las resoluciones *judiciales* que no tienen el carácter de sentencias definitivas ni de decisiones que ponen fin al juicio, esto es, actos en el juicio de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, o que afectan a personas extrañas al mismo. ¿Podría decirse que en estos casos estamos en supuestos de amparo judicial? Desde luego que sí, porque la noción de amparo judicial, por natural sentido semántico, hace referencia genérica a la impugnación, vía amparo, de los actos del poder judicial.

Mención aparte merecen las "resoluciones que ponen fin al juicio", que actualmente son impugnables en amparo directo, pero que, hasta antes de la reforma constitucional de 1987, se planteaban en la vía indirecta, lo cual, en todo caso, confirma la validez de esta distinción necesaria entre amparo directo y amparo judicial, que aquí se propone.

Por ello, aunque en el siglo XIX la noción de amparo judicial fue útil para referirse al acto de tutela materia del debate —y aunque incluso, como se explicará, el amparo *Vega* tuvo como fuente un acto judicial de carácter administrativo, pero no de sentencia, de donde deriva, en mucho, la confusión que llega hasta nuestros días sobre la naturaleza del amparo directo—, lo cierto es que hablar de amparo judicial para caracterizar la cuestión del amparo directo es impreciso y amplio, por no referirse al problema concreto que nos convoca: la invasión de esferas competenciales cuando un tribunal federal, a través del amparo directo, decide en definitiva lo que, por mandato de una Constitución Federal, debería ser propio y exclusivo de la jurisdicción local.

También consideramos utilizar la noción de amparo casación. Como es bien sabido, el más insigne de los procesal-constitucionalistas, el doctor Héctor Fix-Zamudio, en una publicación en la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM de 1964, planteó que la institución de amparo en México no es un solo mecanismo procesal, sino una "federación de instrumentos procesales"; y que entre esa multiplicidad de instrumentos se encuentra el amparo casación, que se diferencia de todos los demás (amparo libertad, amparo contra leyes, amparo soberanía, etc.) por no atender una cuestión de constitucionalidad, al tratarse precisamente, en síntesis, del recurso de casación francés, "con reenvío en cuanto a la resolución de fondo".[4]

La noción de amparo casación es particularmente afortunada para explicar no solo la naturaleza de esta institución procesal, sino la paradoja de que, en un sistema de impartición de justicia que se precia de ser federal, exista un recurso que es propio de los sistemas de una sola jurisdicción. Y todavía más paradójico resulta que sea posible unir, en una misma noción, a dos conceptos tan contrastantes históricamente hablando, pues mientras la casación, en origen, fue el instrumento con el que el legislador francés de finales del siglo XVIII pretendió desterrar las interpretaciones de "ese fantasma terrible entre los hombres" (los jueces), el amparo, a su vez, en muchos sentidos representa un reconocimiento implícito a la importante labor de los jueces y

[4] "El sector cuantitativamente más importante lo ocupa el amparo contra resoluciones judiciales por la indebida aplicación de disposiciones legislativas ordinarias, el que se ha denominado *amparo judicial* o *amparo casación*, ya que sin utilizarse este nombre debe considerarse como un recurso de casación federal (de acuerdo con el modelo francés, es decir, con reenvío cuando se anula el fallo impugnado en cuanto al fondo), por medio del cual pueden impugnarse todas las resoluciones judiciales del país, pronunciadas tanto por los jueces locales como por los federales, en las distintas materias, por conducto de un procedimiento de una sola instancia, ante los tribunales colegiados de circuito, que en la actualidad pueden considerarse como órganos jurisdiccionales de casación, pero con la posibilidad de que las Salas o el Pleno de la Suprema Corte puedan determinar el criterio obligatorio que debe imponerse cuando existan contradicciones de tesis sobre la misma cuestión entre los citados tribunales colegiados (artículo 107, fracción V, de la Constitución federal; 158, 159 y 160 de la Ley de Amparo)". Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* México, Porrúa, 1993, p. 269.

uno de los fuertes en donde la discrecionalidad judicial, precisamente para la mejor protección de los derechos, ha encontrado la tierra más fértil.

Sin embargo, la idea de amparo casación tiene el inconveniente de no estar necesariamente tan identificada en el foro y en las aulas de enseñanza de licenciatura de nuestro país como la de amparo directo, como se le denomina en la práctica y enseñanzas cotidianas, lo cual es un factor que no debe obviarse, particularmente cuando se tienen aspiraciones de divulgación, como es aquí el caso.

La noción de amparo directo tampoco está exenta de problemas. En primer lugar, hay que anotar la imprecisión de carácter procesal que es llamar así a una institución jurídica de esta naturaleza: ¿qué es lo "directo" en una institución procesal? Como reiteradamente se cita en varios de los trabajos de esta obra colectiva, la denominación de amparo directo apareció en nuestro sistema jurídico para distinguirlo de aquel amparo —el indirecto— del que conocían, en primera instancia, los jueces de distrito e, "indirectamente", la SCJN a través del recurso de revisión; en tanto que del amparo directo conocía "directamente" el alto tribunal.

El primer gran problema en la actualidad respecto a esta denominación es que la Suprema Corte ya no conoce "directamente" de ninguno (desde que los tribunales colegiados de circuito aparecieron con la reforma constitucional de 1951) y, en segundo lugar, la denominación tiene el problema de carácter histórico —o, al menos, de aparente problema histórico—, pues durante la segunda mitad del siglo XIX, donde en definitiva se gestó una parte relevantísima de esta institución procesal, no se le llamó así, al no estar todavía definidas las actuales dos vías de conocimiento que se introdujeron hasta la Constitución de 1917.

También está la imprecisión de carácter procesal de calificar como "directo" a una institución que, tal vez, sería más propio denominar "amparo uniinstancial" o "de una instancia", para distinguirlo de aquel que también la vía indebidamente califica como "amparo indirecto", cuando en realidad se trata de un amparo de doble instancia al que sería más propio denominar así o "amparo biinstancial".

A pesar de esto, se ha preferido la expresión de "amparo directo" para referirse en esta obra, no solo porque es la designación de dicha institución procesal más utilizada por la gran mayoría de los autores que aquí escriben (incluso para referirse a esta durante el siglo XIX), sino porque ello, además, seguramente permitirá a estudiantes, profesores y abogados que no necesariamente han estudiado a profundidad este fenómeno identificar el objeto de nuestro estudio sin mayor problema. Después de todo, haciendo propia la norma culta que nos ha enseñado la Real Academia Española, "amparo directo" es la expresión que, al menos en México, representa el código compartido para el entendimiento respecto al objeto de estudio de este libro.

A ello agréguese la razón —que estimamos de peso— respecto a que el hecho de que en el siglo XIX no se le llamara como tal al amparo directo (y que incluso esta sea una denominación impropia desde el punto de vista estrictamente procesal) no signi-

fica que el amparo *Miguel Vega* —y todos los antecedentes del amparo directo anteriores a 1917, incluido el centralismo judicial, que durante la Colonia indudablemente terminó por incidir en el sistema de impartición de justicia actual— no sea parte de esta historia, que al día de hoy representa uno de los mayores desafíos para el desarrollo y fortalecimiento del derecho humano de acceso a la justicia en nuestro país.

III. El amparo directo: un origen difuso y una evolución constante

Un estudio completo del amparo directo no puede limitar su origen hasta 1917, que fue cuando dicha institución procesal apareció a nivel constitucional explícitamente; o hasta 1869, cuando la SCJN dictó la resolución en el caso *Miguel Vega*, o solo hasta los trabajos del Constituyente de 1856-1857, cuando se decidieron los términos del artículo 14 constitucional, base a partir de la cual los abogados de la segunda mitad del siglo xix intentaron fundar la procedencia del amparo judicial.

El amparo directo en México, en realidad, tiene raíces mucho más profundas. En particular si se tiene en cuenta —como acertadamente ha señalado Fix-Zamudio— que en el surgimiento de dicha institución procesal existieron causas de carácter social y político que tenían como fuente principal los tres siglos de centralismo judicial, que durante la Colonia española concentró el ejercicio de la abogacía en las ciudades de México y Guadalajara.[5] Justo bajo esta premisa, Óscar Cruz Barney explica aquí cómo las Reales Audiencias de México y Guadalajara "fungieron un papel fundamental como entidades estructurantes y centralizadoras" del sistema de impartición de justicia de la Nueva España,[6] lo cual explica, a su vez, la desconfianza del foro del México independiente respecto a que los tribunales de las recién creadas entidades federativas decidieran, en definitiva, los asuntos que la propia Constitución reconocía como de su conocimiento exclusivo.

Ahora bien, el hito de esta historia es, sin lugar a dudas, el siempre referido amparo *Miguel Vega*, y más concretamente la resolución que, en vía de revisión, la SCJN dictó en 1869. Como bien recuerda Manuel González Oropeza (quien realiza aquí un notable relato en torno al debate sobre la procedencia del amparo en con-

5 Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 264.

6 "La administración de justicia en las Indias fue una preocupación constante de la Corona de Castilla. Este interés se reflejó en las numerosas disposiciones que se dictaron para organizar el funcionamiento de los tribunales, así como el comportamiento de los jueces y la formación y desempeño de los abogados. / Las Reales Audiencias de México y Guadalajara fungieron un papel fundamental como entidades estructurantes y centralizadoras del aparato de justicia y gobierno novohispano, no es posible comprender a cabalidad la organización judicial del México independiente si no se conoce adecuadamente al sistema judicial virreinal".

tra de las sentencias de los tribunales superiores de justicia de los estados durante la discusión de la Ley de Amparo de 1869), la aprobación del artículo 8 (que prohibió expresamente el amparo en negocios judiciales) concluyó "sin una clara mayoría",[7] a pesar de que en el proyecto de ley de 1868 se propuso, en realidad, la revisión por el Pleno de la SCJN de las "causas fenecidas en los Estados".[8] Esto sería un signo claro de la tensión que dicha prohibición despertó y, en cierto sentido, un presagio de lo que ocurriría después en el Pleno del alto tribunal.

Para Raúl Contreras Bustamante,[9] así como para Marcos del Rosario Rodríguez, en congruencia con el pensamiento de Antonio Carrillo Flores, la resolución de la SCJN en el caso *Miguel Vega* es el equivalente mexicano del *Marbury vs. Madison* estadounidense, pues a través de una declaración implícita de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869 se hizo efectiva la supremacía de la norma básica, mientras se tutelaba el derecho fundamental a la libertad de trabajo,[10] corrigiéndose así un "déficit de origen" que limitaba la eficacia del amparo frente a los actos emanados de los órganos jurisdiccionales.[11]

---

7 "A partir de la reglamentación del juicio de amparo de 1869 se había abierto el debate sobre la procedencia del juicio de amparo contra las sentencias de los tribunales superiores de justicia. Desde los debates de la ley, la decisión de prohibir la casación federal, vía juicio de amparo, contra las decisiones judiciales definitivas de los estados, fue objeto de opiniones divididas sin una clara mayoría. Aunque el artículo 8 de la ley federal referida consagró en definitiva la prohibición, más con el ánimo de lograr la seguridad jurídica y evitar juicios interminables, según manifestó el diputado Ezequiel Montes en la sesión de 5 de diciembre de 1868".

8 "Muestra de la división sobre la procedencia del amparo en negocios judiciales es el hecho de que el propio proyecto de ley, discutido a partir del 19 de noviembre de 1868, proponía de manera afirmativa la revisión por la Suprema Corte en Pleno de las 'causas fenecidas en los Estados'; mientras que la ley se aprobó al final en sentido negativo, con un artículo tajante en contra: 'No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales'".

9 "Finalmente, el Pleno de la Corte decidió conceder el amparo y la tutela del derecho vulnerado al juez Vega, desplegando concomitantemente un ejercicio de lectura analítica del código fundamental en el que certificó el principio de la supremacía constitucional respecto a una norma jerárquicamente inferior; de tal suerte que se sobreentendió que el artículo de la Ley de Amparo que limitaba su eficacia era inconstitucional".

10 "En su resolución, la Suprema Corte no solo garantizó de forma efectiva el derecho a la libertad de trabajo a favor de Miguel Vega, previsto en el artículo 4 de la Constitución federal, sino que desarrolló un ejercicio de interpretación jurídica garantizando la supremacía del texto constitucional sobre una norma inferior a través de la declaración implícita de inconstitucionalidad del artículo 8 de la ley de amparo, cuyo contenido limitaba la eficacia del juicio de amparo y de una tutela efectiva. De ahí que juristas del calado de don Antonio Carrillo Flores hayan equiparado como el equivalente mexicano del célebre caso *Marbury vs. Madison"*.

11 El papel del juez constitucional ha sido determinante en la evolución del amparo, ya que, a través de la interpretación judicial, se extendieron los alcances de su tutela, tal y como lo advertimos en el caso *Miguel Vega*, en el que, gracias a la decisión progresiva de la Suprema Corte, los actos ema-

Sin embargo, en un diálogo implícito que el lector advertirá entre los autores a lo largo de toda esta publicación, para José Guadalupe Tafoya Hernández, esta omisión tendría una explicación: "[e]l juicio de amparo en México fue instituido como un medio de control parcial de la Constitución. En sus orígenes solo procedía contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo. El poder judicial, por su naturaleza, no tiene necesidad de ser controlado en su actuación, porque tiene sus propios mecanismos de control, que son los recursos procesales ordinarios".

En todo caso, lo que sin duda despierta mayores susceptibilidades en el entendimiento del amparo *Miguel Vega* (al menos cuando se le cita como consecuencia del centralismo judicial que ha caracterizado a nuestro sistema de justicia y, todavía más, como antecedente del amparo directo mismo) es la naturaleza precisa del acto concreto que el alto tribunal declaró inconstitucional, pues, como se advierte claramente de los artículos de Marcos del Rosario[12] y Manuel González Oropeza, esta circunstancia fue advertida por el ministro Manuel Auza en la sesión de 20 de junio de 1869, al sostener que "el acto poseía una naturaleza más administrativa que judicial" y que, por tanto, no constituía "'un negocio judicial' cuya revisión estaba prohibida en el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869".[13]

Esta circunstancia permite reiterar lo dicho en líneas precedentes respecto a que, tal vez, mucha de la confusión o de la equivalencia que normalmente se hace entre las nociones de amparo judicial y amparo directo provienen del hecho de que en el amparo *Miguel Vega* (caso que siempre es citado como parteaguas en la historia del amparo contra sentencias definitivas) el acto combatido no tenía esta naturaleza y, por tanto, su tratamiento se dio —como debió ser— en el marco de lo que hoy denominaríamos un amparo administrativo, en el que además aparecía una cuestión constitucional claramente a debate: el derecho fundamental a la libertad de trabajo. En consecuencia, la procedencia de esta vulneración en la vía de amparo, aun cuando provenga de un poder judicial local, no tendría por qué ser el referente para cuestionar el respeto de la distribución de competencias que nuestro régimen constitucional reconoce a favor de los tribunales de los estados.

---

nados de los órganos jurisdiccionales pudieron ser sujetos de revisión judicial, con lo cual se vino a corregir un déficit de origen que limitaba la eficacia del amparo como auténtico medio de defensa constitucional".

12 "En dicha resolución el Tribunal no actuó como un órgano jurisdiccional materialmente, sino que fungió como un órgano administrativo, con atribución y competencia para imponer sanciones y castigos a las autoridades inferiores".

13 "Después de una precisión sobre la naturaleza de la resolución del tribunal estatal, el acto poseía una naturaleza más administrativa que judicial en opinión del ministro Manuel Auza. En el acta de la Suprema Corte de 20 de julio de 1869, donde consta la votación del amparo promovido por Vega, el ministro Auza aclaró que su voto a favor lo daba por ser una resolución que revisaba un acto gubernativo del Tribunal Supremo de Sinaloa, y no consistía en un 'negocio judicial' cuya revisión estaba prohibida en el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869".

Lo cierto es que el segundo momento más importante de esta historia vendría con la clásica publicación de Emilio Rabasa, *El artículo 14 constitucional*, en la que se hizo célebre —tal vez como ninguna otra en nuestro constitucionalismo— la frase "la imposible tarea de la Corte"; y con el Constituyente de 1916-1917, en el que volvió a aparecer ese cuestionamiento a la independencia de los jueces de los estados, que permitió que nuestra Constitución vigente no solo recogiera el amparo contra sentencias definitivas, sino que, incluso, su redacción fuera tan detallada, cual ley reglamentaria, al punto de dejar en un porcentaje mínimo los renglones alusivos al amparo de doble instancia, el amparo constitucional, el amparo ante los jueces de distrito, el amparo que México ha exportado al mundo.

Para profundizar sobre dichas cuestiones, Rafael Estrada Michel nos deja aquí un trabajo en el que, además del debate respectivo en el Constituyente, nos permite encontrar los ecos de Rabasa en dicha conformación, "el supuesto padre no confesado del texto fundamental de Querétaro".[14]

Como se sabe, se cumplió con contundencia la profecía de don Emilio Rabasa respecto a "la imposible tarea de la Corte". En efecto, en la Constitución original de 1917, dicho tribunal estuvo compuesto por 11 integrantes (que sesionaban solo en pleno). Con la reforma constitucional de 1928, la integración se amplió a 16 ministros (que sesionarían en pleno y tres salas). En 1934 se incrementó nuevamente, ahora a 21 ministros (que sesionarían en pleno y cuatro salas); hasta que finalmente, con la reforma de 1951, además de cinco ministros supernumerarios (los cuales "en ningún caso" integrarían el Pleno), se introdujeron los tribunales colegiados de circuito "en materia de amparo". Estas reformas, que ampliaron sucesivamente el número de integrantes del alto tribunal y que concluyeron con la creación de dichos órganos colegiados, tuvieron como propósito fundamental aliviar la carga de trabajo de la SCJN y auxiliarla en esa imposible tarea de ser la última instancia de todos los asuntos judiciales del país, a través del amparo directo.

Por ello, un tema tan relevante como el origen y evolución de los tribunales colegiados de circuito no podía omitirse en una obra colectiva como esta. Así, Juan Ángel Arroyo Kalis, en el marco de la polémica que suscita el amparo directo como mecanismo revisor de sentencias definitivas dictadas por los tribunales locales, presenta cifras concretas respecto a la cantidad de dichos asuntos a nivel nacional durante

[14] "[…] ¿Es don Emilio Rabasa, el pensador que fuera a un tiempo 'panegirista y detractor' del régimen porfiriano, el verdadero 'padre oculto' no solo de la Constitución de 1917, sino de nuestro realismo jurídico, de todo nuestro Novecientos posmoderno? La tesis, canónica, se debe a los discípulos más directos de Rabasa. Uno de ellos, Felipe Tena Ramírez, la expresó así: 'Hoy es Rabasa insustituible, es guía y maestro en todos los cursos de Constitucional en la República, no solo por su valor intrínseco, sino también porque fue inspirador, en el aspecto de la técnica jurídica, de la Constitución de 17. Honor para el hombre que desde el destierro, a través de sus libros, supo hacerse escuchar por una convención revolucionaria; pero honor también para los constituyentes de Querétaro, que tuvieron el patriótico ademán de aceptar las opiniones de un proscrito'".

los últimos 10 años, así como al crecimiento que en el mismo periodo tuvieron estos órganos judiciales como estrategia para hacer frente a la carga de trabajo en tal materia; con conclusiones que pueden, incluso, intuirse: rezago, aumento de tribunales para sobrellevarlo y, no obstante, una tendencia siempre al alza.[15]

En el mismo tenor, el solo título del trabajo del siempre recordado Héctor Fix-Fierro adelanta una conclusión equivalente ("El amparo judicial y la imposible tarea del Poder Judicial de la Federación"), donde además nos es posible advertir que 100 años después no han variado sustancialmente los argumentos con los que se desarrolla el debate en torno a esta problemática, "porque las condiciones que le dieron origen siguen presentes en buena medida"; que la excesiva concentración de la justicia se ha resuelto con la creación descentralizada de más y más tribunales colegiados de circuito, y que, para llegar a una "situación de —sana— coexistencia de poderes judiciales locales vigorosos con una autoridad judicial federal que sea equidistante tanto de la hipertrofia como de la ineficacia", deberíamos voltear a ver la situación que prevalece en Estados Unidos, donde los tribunales federales revisan las sentencias locales cuando se plantea una "cuestión federal" (*federal question*)", lo que ocurre de manera muy selectiva, en una proporción muy reducida de asuntos.[16]

---

15 "Ahora bien, el segundo aspecto que en este escenario merece atención deriva de la desmesurada cantidad de asuntos que registra el amparo directo en los tribunales colegiados de circuito, como se indicó párrafos arriba. En esta tesitura, el problema por resolver estriba, sin lugar a dudas, en el gran rezago que padecen esos órganos. / La estrategia seguida por el Poder Judicial federal para atender dicho problema de rezago, consistente en aumentar cada año el número de tales tribunales federales, no ha logrado resolverlo, sino solo sobrellevarlo. Esto es así, puesto que, con base en las cifras que publica el propio Poder Judicial de la Federación, no se aprecia una disminución real del mencionado rezago judicial; por el contrario, se avizora, en general, una tendencia al alza cuando menos durante los años más recientes. / En tal orden de ideas, resulta menester analizar otras estrategias para enfrentar el problema en cuestión. Es altamente probable que entre tales estrategias o medidas se contemple la referida limitación de la procedencia del multicitado amparo judicial, pero en ese caso habría que examinar y resolver, de forma previa, las deficiencias de los poderes judiciales de las entidades federativas, como se ha señalado".

16 "En este sentido, quizá debamos aspirar a la situación que prevalece en Estados Unidos, donde los tribunales federales revisan las sentencias locales cuando se plantea una "cuestión federal" (*federal question),* pero ello ocurre de manera muy selectiva, es decir, en una proporción muy reducida de asuntos (al menos en las materias no penales). Para llegar a tal situación de coexistencia de poderes judiciales locales vigorosos con una autoridad judicial federal que sea equidistante tanto de la hipertrofia como de la ineficacia, resulta imprescindible continuar impulsando algunas de las líneas de reforma a las que nos referimos en el apartado anterior: desarrollar la especialización, así como la eficiencia interna de los tribunales; promover el mejoramiento constante en la calidad de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados; fomentar la uniformización y coordinación de los distintos órdenes e instancias de la justicia. En cambio, la creación de cada vez más tribunales en el ámbito de la justicia federal no parece ser una estrategia viable a largo plazo, y el intento de introducir filtros o criterios de selección en los amparos judiciales que llegan a los tribunales federales deberá esperar a que se supere primero la actual desconfianza en los poderes judiciales de las entidades federativas".

En todas estas coincidencias y matices parece subyacer, al final del día, la necesidad de hacer convivir o, al menos, encontrar el equilibrio entre un debido acceso a la justicia y la vigencia del régimen federal. Lo último, desde luego, no se trata de una negación a la herencia de un pasado colonial, sino, en realidad, como nos recuerda Adriana Campuzano Gallegos, de un modelo que responde "al reconocimiento de las diferencias entre los grupos de la población asentados en las diversas entidades federativas y de la exigencia de tener tribunales entrenados para reconocer las particularidades de los conflictos que se suscitan en cierta materia y en cierta región y para resolverlos de una manera adecuada a esas especificidades". Sobre este punto continuaremos un poco más adelante.

Hay, sin embargo, un sector del amparo directo que, a veces, indebidamente se suele obviar a la hora de cuestionar la conveniencia de esta institución procesal en el marco de un Estado federal: se trata de aquellos supuestos en los que la cuestión de fondo a debatir es si constituye una cuestión de constitucionalidad. Sobre el tema hay un diálogo permanente en la obra, por ejemplo, en el trabajo del ministro en retiro Juan N. Silva Meza, quien, a partir de una exposición pormenorizada de la evolución y problemática actual de la revisión en amparo directo, nos recuerda que esta, precisamente, amplió su eficacia con las transformaciones del orden constitucional suscitadas en junio de 2011,[17] con las que se autorizó la competencia de los tribunales locales para la protección de los derechos y, no obstante —afirma— la eficacia de dicha revisión "dista mucho de haber mejorado a partir de la reforma".

También en el ámbito de las cuestiones estrictamente constitucionales que aparecen en la vía de amparo directo, Ydalia Pérez Fernández Ceja, después de explicar la implementación de la doctrina interamericana del control de convencionalidad por parte de la SCJN en 2011, nos recuerda que nos encontramos ante una oportunidad única para que el amparo directo no vuelva a considerarse un simple recurso casación y, en cambio, sea una herramienta para atender estos planteamientos realizando ejercicios de protección más amplia y de mayor beneficio, "a partir de considerar la normativa nacional e internacional de derechos humanos y el trabajo de los órganos de vigilancia y las cortes internacionales".

[17] "Del análisis anterior se observa cómo el recurso de revisión en el amparo directo amplió su alcance en virtud del nuevo paradigma de derechos humanos, que se plasmó en el texto constitucional de 10 de junio de 2011, en la cual se incluyó el control difuso de constitucionalidad con el objetivo de que la protección constitucional llegue no solo a los casos estudiados por los tribunales federales o a la Suprema Corte, sino a todos tribunales locales y sea ejercido por todas las autoridades en el desempeño de sus competencias. / A partir de esta difusión del control constitucional, la labor de la Suprema Corte al resolver los amparos directos en revisión, en teoría, podría quedar acotada a aquellos casos extraordinarios que requieran de un pronunciamiento del máximo Tribunal Constitucional. Sin embargo, esto no ha ocurrido, pues la eficacia del amparo directo en revisión dista mucho de haber mejorado a partir de la reforma en materia de derechos humanos".

Víctor Manuel Collí Ek, por su parte, en un análisis de la construcción jurisprudencial de la SCJN durante la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, nos ofrece una visión panorámica de los "desarrollos" del amparo directo como instrumento protector de los derechos humanos que, en varios supuestos, estima fallidos.

Entre estos desarrollos fallidos habría que destacar, sin duda, la situación actual del ejercicio del control de convencionalidad en la vía del amparo directo. Alfonso Herrera García, al analizar los precedentes de la SCJN respecto a este tema, argumenta que estos resultan al menos problemáticos para la noción teórica de dicho control, así como para la doctrina sobre el control de normas contrarias a la Convención Americana, elaborada por la propia Corte Interamericana,[18] y que consecuencia de ello es "un vaciamiento de contenido" de esta doctrina en materia de amparo directo.[19]

Isaac de Paz González y María del Refugio Macías Sandoval analizan tres sentencias estructurales de amparo directo sobre derechos sociales: la primera sobre seguridad social a favor de las empleadas domésticas; la segunda sobre usuarios de servicios de telecomunicación, y la última sobre la educación como cultura de la no violencia. Jorge Rivero Evia desarrolla las particularidades del amparo directo en materia familiar, "con reglas y peculiaridades muy características que lo sitúan en un plano que privilegia, sobre todo, los bienes jurídicos tutelados en el artículo 4" constitucional. Y Carina Gómez Fröde contribuye con un análisis de una controversia muy relevante que se dilucidó en amparo directo, promovido por profesionales de la salud en contra de una sentencia definitiva condenatoria por el delito de homicidio por culpa, así como responsabilidad médica y técnica, en el que la SCJN estableció un criterio acertado para valorar el dictamen médico institucional de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico,[20] pero que también implica uno de los

18 "[…] el control normativo que ejerce un tribunal colegiado de circuito (TCC) en un juicio de amparo directo no tiene por qué ser distinta a la que debería realizar cualquier otro órgano jurisdiccional del sistema jurídico mexicano (si se sostiene la convicción de que este sistema habilita el control difuso), por más que actúe en vía de amparo directo. En ese sentido, razonaré que el control jurisdiccional en amparo directo acusa los elementos de un típico 'control difuso', y no de uno 'concentrado' de constitucionalidad, sin que la calificación de ese control pueda depender de si el tribunal que lo ejerce está adscrito, o no, al Poder Judicial de la Federación".

19 "En efecto, a partir del modo en que la SCJN caracteriza el control de convencionalidad que pueden ejercer los TCC, ha introducido una suerte de control meramente 'adjetivo' de convencionalidad. Si estos tribunales solo pueden efectuar ese control sobre las normas que rigen el juicio de amparo, y no las que rigieron la relación jurídica que tuvo lugar en el proceso ordinario, el resultado es la práctica negación del control 'sustantivo' de convencionalidad y, con ello, un vaciamiento de contenido de la doctrina elaborada por esa Corte internacional en esta materia".

20 "Es un gran acierto lo resuelto por la Primera Sala de la Corte en el sentido de determinar que la opinión institucional de la CONAMED no debe ser considerada como una prueba pericial y, por ende, resolver que en la actividad ponderativa del juzgador deberá analizarse bajo los lineamientos y formalidades legales que para tal efecto establece la codificación correspondiente. Es decir, la Corte

reclamos típicos que se hacen a la existencia misma del amparo directo: el retraso de justicia.[21]

María Elisa Franco Martín del Campo, por su parte, para responder a la pregunta de si el amparo directo cumple en la práctica (de 2014 a 2016) con el estándar de efectividad que debe caracterizar a la protección judicial de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, analiza tres componentes: *a)* en cuanto a la efectividad, el porcentaje de eficacia del amparo directo es alto, "ya que cerca al 60% de las personas que interponen un amparo directo obtienen una sentencia en la que el tribunal competente analiza y determina la existencia o no de violaciones a derechos humanos"; *b)* en accesibilidad, "las personas que interponen un amparo directo no encuentran obstáculos que limiten su acceso", pues los porcentajes de desechamiento y sobreseimiento son bajos (6.61 y 5.87%, respectivamente), y *c)* conformidad con las reglas del debido proceso (donde el indicador de medición para el caso fue el plazo razonable), cuyo resultado también apareció como positivo, dado "el número de días promedio en que se resuelven los amparos directos [141.26 días], tomando en cuenta que se trata de un juicio".

Sin embargo, esta evidente interacción del amparo directo con las cuestiones estrictamente constitucionales —e incluso el reconocimiento de su calidad como recurso efectivo a la luz de los parámetros internacionales— no nos libra del otro gran tema que gira en torno dicha institución, esto es, el impacto que tiene en la justicia local y en el modelo de federalismo judicial vigente en el país, que es donde ha permanecido el debate del amparo judicial, amparo directo o amparo casación desde el siglo XIX. Adriana Campuzano Gallegos nos deja muy clara precisamente esta cuestión: si bien el número de demandas de amparo directo puede representar un porcentaje muy pequeño comparado con el número total de asuntos de los que puede conocer un tribunal ordinario, "su incidencia en la conformación de la justicia ordinaria no depende tanto de su impacto en números como de otros factores, entre ellos, su valor simbólico como alternativa final para la solución de una controversia o su capacidad de generar cambios sustantivos en los criterios de los juzgadores".

concluyó que el dictamen médico de la CONAMED debe ser valorado en su exacta dimensión de manera integral y para ello deberán justificarse los alcances de la determinación a la que se arribe".

21 "Sin embargo, al haber resuelto en este sentido, el Tribunal Colegiado deberá dictar otra sentencia en la cual determine con las pruebas ofrecidas, incluyendo el dictamen médico institucional de la CONAMED, si los médicos implicados tienen o no responsabilidad médica. Seguramente la sentencia dará pauta a los magistrados del orden local para resolver nuevamente el fondo del asunto, pero lo preocupante es no saber en cuánto tiempo. El fallecimiento del menor ocurrió hace más de 15 años. Durante este largo periodo, el asunto ha sido revisado y estudiado por jueces de primera instancia en materia penal, magistrados de salas penales locales, magistrados de tribunales colegiados en materia penal, hasta los ministros de la SCJN; sin que, desgraciadamente, hasta el día de hoy se cuente con una resolución firme y ejecutoriada que haya resuelto el litigio planteado ante el poder judicial".

Al respecto, Constancio Carrasco Daza analiza esta cuestión a la luz de la "Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano" realizada por la SCJN entre 2003 y 2005, así como los resultados que fueron plasmados en el *Libro blanco de la reforma judicial*, además de los "Diálogos por la Justicia Cotidiana" celebrados entre 2015 y 2016, convocados por el Gobierno de la República en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que "colocó nuevamente en el centro del debate al amparo directo" y en donde se concluyó que "dentro del contexto general de desconfianza ciudadana en el desempeño de los órganos de impartición de justicia, los poderes judiciales locales son el eslabón más débil".

Carrasco Daza va más allá, pues entiende que esta problemática en amparo directo no puede "reducirse a su acotación o eliminación en aras del pretendido fortalecimiento de las jurisdicciones locales", por lo que estima conveniente la extensión del criterio de importancia y trascendencia (o el criterio español de "especial trascendencia constitucional")[22] como pauta para determinar la procedencia en la vía directa, "limitando a estos casos la competencia de los tribunales colegiados de circuito y fortaleciendo en todos los demás el papel de los jueces locales como órganos protectores de los derechos humanos".

Justo sobre los "Diálogos por la Justicia Cotidiana", Alberto Abad Suárez Ávila también analiza los argumentos principales y las soluciones concretas que se dilucidaron en la "Mesa 8. Resolución del fondo de conflicto y amparo", en específico sobre el amparo directo. El punto de partida del problema es tan interesante como sensato a la luz de la experiencia empírica: se atribuye esta problemática a una "cultura jurídica procesalista" que se caracteriza por "un exceso de formalidades procesales plasmadas en la legislación y la metodología empleada por los jueces en la resolución de los conflictos" y, con ello, un "uso excesivo del juicio de amparo como medio de resolución de controversias cotidianas".

Respecto a las propuestas concretas en torno al amparo directo, se plantearon dos: la primera de ellas que, como ya se ha dejado constancia aquí, recorre la historia misma de esta institución procesal: "limitar el amparo directo y fortalecer la jurisdicción local,[23] así como limitarlo para fortalecer las jurisdicciones por materia".

---

22 "El común denominador que puede encontrarse entre los casos de España y México —dejando de lado por un momento las diferencias que pudieran existir— radica en que en ambos países se ha optado por la objetivación como una medida para evitar desbordamientos en sus máximos tribunales; así, mientras que en uno se exige la especial trascendencia constitucional, el otro se ha decantado por la actualización de la importancia y trascendencia. Sin embargo, un esquema como este puede ensayarse como criterio delimitador de competencias entre los tribunales colegiados de circuito y los tribunales y jueces locales".

23 "La segunda medida, correspondiente a limitar el amparo directo y fortalecer la jurisdicción local, nos muestra que uno de los grandes problemas del amparo directo no radica en el interior del

Para el autor, el problema también está claramente identificado: debemos aspirar a que el amparo directo "tenga un uso más racional como medio de control de constitucionalidad en el país y no como sustituto de las deficiencias de las jurisdicciones ordinarias y por materia depende en mucho del crecimiento efectivo que puedan tener las diversas instancias previas".

Max Gutiérrez León, por su parte, realiza un análisis de los diversos criterios que se han propuesto para considerar la restricción de la procedencia del amparo directo ("importancia", "trascendencia", "interés excepcional", etc.), y nos advierte sobre los riesgos de establecer criterios que, de manera abstracta y general, vedan el acceso a la justicia a quienes no presentan asuntos con un interés superlativo o especial a juicio del decisor, quien en tal caso gozaría de un alto grado de discrecionalidad para determinar cuáles casos podrán resolverse de fondo en el amparo directo, abriendo espacios para una justicia selectiva que podría poner en riesgo la legitimidad de la institución en cada uno de los asuntos.[24]

También respecto a la consideración de una eventual restricción de la procedencia del amparo directo, Fernando Silva García sostiene que, si bien continúa existiendo un cuestionamiento a la jurisdicción ordinaria que justifica dicha revisión federal en temas, en principio, de mera legalidad, lo cierto es que "la falta de independencia judicial podría convertirse en un elemento que haga procedente y atendible el amparo judicial en casos específicos, en que el quejoso acredite indicios razonables en ese sentido, lo que descartaría esta desconfianza generalizada de la jurisdicción local que ha derivado en la desnaturalización del juicio de amparo".[25]

PJF, sino en la debilidad de las jurisdicciones locales. Tenemos que pensar seriamente que nuestra situación actual provoca que muchos conflictos que deberían arreglarse en primera instancia sean finalmente resueltos en el amparo directo, como una suerte de 'tercera instancia', lo que hace a la justicia cara y lenta. El país tiene un serio problema con la forma en la que hemos utilizado la doble jurisdicción, que es necesario atender de forma inmediata. Es preciso fortalecer a los poderes judiciales locales para que sean ellos quienes atiendan la gran mayoría de los casos, y que sea el PJF solo de forma excepcional quien ayude a controlar la constitucionalidad de la jurisdicción ordinaria, pero no que la sustituya. También debemos evitar la tentación de que sea la jurisdicción federal la que de ordinario asuma la labor de atención de esos conflictos, ya que por estructura y proximidad es preferible que se realice por las entidades federativas".

24 "Sin embargo, en un país en el que la tradición y el discurso oficial ha sido aproximar la justicia a todas las personas, me parece riesgoso establecer criterios que de manera tan abstracta y general veden el acceso a la justicia constitucional a quienes no presenten asuntos con un interés superlativo o especial a juicio del decisor, quien a través de parámetros como los señalados gozaría de un alto grado de discrecionalidad para determinar cuáles casos podrán resolverse de fondo en el amparo directo, abriendo espacios para una justicia selectiva o por lo menos daría lugar a que constantemente se cuestionaran las determinaciones de los tribunales de desechar las demandas de amparo por esos motivos, poniendo en juego la legitimidad de la institución en cada uno de los asuntos".

25 "Resulta incluso una tentación defender dicha transformación del amparo tomando en cuenta los votos de confianza que ha conseguido la jurisdicción constitucional frente a la federal y local, en

Además, para Silva García, una respuesta adecuada al destino del amparo directo puede encontrarse mediante una sólida política pública en los ámbitos de capacitación judicial e interpretación jurisprudencial (y no tanto de una reforma legal) que permitan, "mediante el reconocimiento de espacios de deferencia judicial y la construcción del concepto *legalidad de relevancia constitucional*", racionalizar el control de la legalidad ordinaria en el amparo judicial a la luz del federalismo.[26]

Respecto a los problemas de federalismo que implica la existencia del amparo directo, referíamos al principio de este estudio que la centralización de la justicia en México ha llegado al extremo de autorizar la impugnación en amparo directo de las decisiones de las salas y tribunales constitucionales locales y, sobre este particular, Jaime Cárdenas Gracia nos da un ejemplo concreto: el de la controvertida resolución de la SCJN de 2018 respecto a las facultades de los tribunales locales en la Constitución de la Ciudad de México para apreciar el parámetro de regularidad constitucional,[27] que, para dicho autor, no es sino "un ejemplo de antifederalismo judicial".

En esta sintonía, para Enrique Uribe Arzate, Joaquín Ordóñez y Alejandra Flores, justo aquí reside uno de los grandes problemas del amparo directo, pues mientras

razón de la falta de garantías judiciales de independencia, imparcialidad y especialización en el aparato judicial de las entidades federativas por motivo de varios factores, entre los que destaca el sistema sexenal partidista de nombramiento de los jueces y magistrados locales (muchas veces compadres del gobernador en turno). Sin embargo, la falta de independencia judicial podría convertirse en un elemento que haga procedente y atendible el amparo judicial en casos específicos, en el que el quejoso acredite indicios razonables en ese sentido, lo que descartaría esta desconfianza generalizada de la jurisdicción local que ha derivado en la desnaturalización del juicio de amparo".

26 "En suma, la crisis del amparo judicial es producto, al menos, de dos situaciones que se encuentran interrelacionadas: por un lado, la conversión del amparo constitucional en amparo casación en nuestra cultura jurídica; por el otro, la centralización interpretativa indiscriminada y carente de diálogo y mecanismos de deferencia de todo el sistema jurídico nacional en el Poder Judicial de la Federación, ambas ocasionadas principalmente por la cosmovisión y la cultura jurídica de los jueces, tribunales y la SCJN al resolver los juicios de amparo. / Sin embargo, esa problemática podría revertirse mediante una reconversión del amparo casación en amparo constitucional a través de propuestas dirigidas a racionalizar el control de la legalidad ordinaria en el amparo judicial a la luz del federalismo, mediante el reconocimiento de espacios de deferencia judicial y la construcción del concepto de *legalidad de relevancia constitucional* a esos efectos. Ello requeriría no necesariamente una reforma legal, sino una sólida política pública en el ámbito de la capacitación judicial, así como en el plano interpretativo, construida jurisprudencialmente por los tribunales y por la propia SCJN".

27 "Desde nuestro punto de vista, el razonamiento de la SCJN es profundamente conservador y contrario a la reforma a la Constitución general en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011. No toma en cuenta que el orden jurídico constituye un todo —un bloque de constitucionalidad— y que los jueces y autoridades, con fundamento en ese bloque, pueden desaplicar aquellas normas que sean contrarias a los derechos humanos y a los principios que los rigen, fundamentalmente a los principios pro persona y de progresividad, sin importar que la desaplicación se realice de una ley local a otra ley local o una local respecto a una federal, porque esas leyes pueden reconocer derechos humanos, y una de ellas puede optimizarlos en mayor medida".

los órganos de control constitucional no funcionen, estas atribuciones continuarán concentrándose en la "zona federal"; circunstancia que resulta "contraria al espíritu federalista que nos ha identificado desde el siglo XIX", por lo que propone explorar la posibilidad de una dualidad jurisdiccional concurrente en la materia (en la que, p. ej., se permita a los quejosos la elección de la vía que mejor les acomode para el conocimiento y desahogo del amparo directo), o bien, diseñar una doble jurisdicción en la que se limite la competencia de los tribunales colegiados de circuito a los casos en los que exista una cuestión constitucional.[28]

En esta obra también existen otras propuestas más fuertes que, desde luego, es importante considerar, en particular si tomamos en cuenta que vienen de personas que han dedicado su vida al ejercicio del amparo, como jueces en el Poder Judicial de la Federación. Tal es el caso de Ricardo Guzmán Wolffer, quien, desde una perspectiva de los alcances del derecho humano de acceso a la justicia, propone eliminar todos los recursos intermedios para que el tribunal colegiado de circuito "diga, con suerte en una sola resolución, el sentido de la sentencia final del caso".[29] Ese también es el

[28] "¿Qué propuesta es viable al respecto? Con el interés de fortalecer a los órganos constitucionales de las entidades federativas y la vida federal en México, parece oportuno el ejercicio de una dualidad jurisdiccional concurrente que puede operar en alguna de estas dos alternativas —luego de homologar los procesos constitucionales locales que están señalados para la garantía de los derechos después de que ha sido dictada una resolución definitiva por los jueces y otras autoridades locales—: una opción es dejar a los quejosos la elección de la vía que mejor les acomode para el conocimiento y desahogo del amparo directo —sea en sede local o ante los tribunales federales—. En este supuesto, será necesaria una reforma constitucional que otorgue facultades como tribunal terminal a las salas y cortes constitucionales de las entidades federativas. / Otra opción es diseñar una doble jurisdicción, en la cual los juicios de amparo directo puedan ser conocidos por las salas constitucionales y solo en los casos donde exista una cuestión constitucional de fondo dejar la procedibilidad ante los tribunales colegiados, a fin de evitar el amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

[29] "Esta apreciación legal del caso, con la posibilidad de analizar actuaciones procesales de primera y de segunda instancia, plantean una vez más el tema del federalismo judicial. Poco sentido tiene esperar a la última instancia del juicio si en esta se repondrá el procedimiento, cuando se advierta que no se admitió una prueba que podría haber sido útil para el defendido. Si esto no fue analizado en apelación, no se justifica que pase un año o más para que deba desahogarse el recurso ordinario respectivo contra la sentencia de primera instancia. Esto es más evidente bajo el concepto de *defensa digna*. Si los integrantes del tribunal colegiado concluyen que debe darse una segunda oportunidad procesal porque la estrategia de defensa no fue adecuada, con lo cual se repone el juicio hasta la etapa procesal, ningún sentido tiene que se den recursos intermedios. La complejidad de las apelaciones parece diluirse ante la obligación de verificar el estudio integral del juicio. A menos que se establezca en la ley que en la sentencia de amparo directo podrían reponerse aspectos de estudio en la segunda instancia para que el tribunal colegiado devuelva el expediente a la sala y sea el tribunal de apelación el que ordene al juzgado la reposición del procedimiento. Ciertamente, el establecer la amplitud de estudio para los magistrados de los tribunales colegiados coloca el tema del federalismo judicial, una vez más, en la mesa./ […] / Bastarían los argumentos de la eficacia

sentido del ensayo de Julio Bustillos que aquí se publica, sobre las iniciativas "radicales" de reformas a la Constitución en torno al amparo directo durante el siglo XX.

Desde luego, el lector también encontrará aquí varios temas de interesantes complejidades técnicas respecto al amparo directo, como lo es el de las violaciones procesales impugnables excepcionalmente en amparo indirecto, combatibles por regla general en la vía directa, sobre el que el ministro José Fernando Franco González Salas y Roberto Fraga Jiménez hablan aquí; la interesantísima evolución del amparo directo en materia administrativa, que explica María Amparo Hernández Chong Cuy; la interpretación que la SCJN ha realizado respecto al artículo 170 de la Ley de Amparo (que regula la procedencia del amparo directo, denominado "preventivo" o "cautelar"), expuesta aquí por Rosa Elena González Tirado; la regulación actual de la suplencia de la queja en amparo directo, desarrollada por Luis Coaña Be; las complejidades del amparo directo adhesivo (que se introdujo con la reforma constitucional de 2011 y la nueva Ley de Amparo de 2013, en cuanto oportunidad de concentración del juicio y una nueva carga procesal para los litigantes) explicado por Óscar Javier Sánchez Martínez; las particularidades de los efectos de las sentencias de amparo directo, abordadas por Lilia Mónica López Benítez, y su cumplimiento, por Manuel L. Hallivis Pelayo.

El último capítulo de esta obra versa sobre el amparo directo en el marco del sistema vigente de justicia penal. Se estimó conveniente dedicar un apartado específico no solo por las particularidades de los valores en juego en esta materia y el interés que despierta en el público especializado, sino porque, desde los debates previos a la reforma constitucional de 2008, así como en las propias reformas relativas al amparo, su compatibilidad siempre significó un reto. Vistos estos cambios a la distancia de una década, y dada la alta especialización teórica y práctica de los autores, creemos que resultará del mayor interés para el lector.

Así, el primer trabajo de este apartado, de Taissia Cruz Parcero, nos introduce en la cuestión del amparo directo en materia penal (sus generalidades, el procedimiento abreviado, la cuestión de las violaciones procesales y las violaciones de fondo, el estatus de la víctima u ofendido, la revisión ante la SCJN y el amparo adhesivo); pero no solo eso: en sus conclusiones, por ejemplo, el lector también encontrará el eco del debate en torno al federalismo judicial, en un ejemplo más del fructífero diálogo entre todos los autores de esta compilación, sin perjuicio de que sus colaboraciones estén ubicadas en capítulos diferentes.[30]

---

temporal de los juicios y de la posibilidad de que el órgano judicial terminal pueda revisar *todos* los aspectos procesales del juicio, para concluir que es más conveniente para el usuario de tal servicio que se eliminen los recursos intermedios y que el órgano terminal le diga, con suerte en una sola resolución, el sentido de la sentencia final del caso".

30 "En esta tarea, a los tribunales colegiados de circuito les corresponde una intensa reflexión en cuanto a la naturaleza y alcances de esta vía de control constitucional, para no convertirla, como

Ricardo Ojeda Bohórquez aborda la cuestión del amparo directo y las violaciones al debido proceso penal, explicando cómo las interpretaciones de los últimos años de la SCJN, así como el reciente reconocimiento del valor de la jurisprudencia interamericana, han permitido avanzar significativamente en la atención adecuada de toda violación al debido proceso penal, en beneficio de los imputados,[31] aunque —concluye— falta un escenario equivalente respecto a los derechos de las víctimas.

Por su parte, Miguel Ángel Aguilar López, en su trabajo sobre los alcances de la suplencia de la queja en el amparo directo penal, después de un análisis detallado y preciso de la evolución constitucional y legal de esta temática, precisa tanto sus límites[32] como sus alcances respecto al imputado, inculpado o sentenciado (dependiendo de la etapa procesal); la víctima, ya sea con carácter de mayor o menor de edad; persona moral privada o persona moral oficial.[33]

A su vez, Alfonso Pérez Daza analiza la reposición del procedimiento en el amparo directo penal y destaca la postura de la SCJN en el sentido de que no pueden revisarse todas las violaciones al proceso penal por vía del amparo directo; hecho verdaderamente excepcional que el autor estima "la mejor decisión para consolidar

---

sucedió en el procedimiento penal mixto o tradicional, en una tercera instancia de mera legalidad, sin dejar de reconocer que, en el estado actual de la procuración y administración de justicia en nuestro país, una de las grandes bondades del juicio de amparo directo es que, en ocasiones, es la última puerta abierta para la justicia, en favor de las personas que no pudieron encontrarla en los tribunales ordinarios".

31 "El juicio de amparo directo ha evolucionado paralelamente al reconocimiento de algunos derechos humanos que antes, en nuestro país, eran ignorados; esto a partir de que México se sometió a la jurisdicción de la Corte IDH y que la SCJN se sometió estrictamente a sus criterios; pero más aún ahora, los tribunales colegiados de circuito se ocupan de cuanta violación exista al debido proceso penal (o de cualquier otra materia), haciendo una revisión exhaustiva y completa a todo el trayecto del procedimiento, con la posibilidad de conceder amparos lisos y llanos, o bien para efectos, retrotrayendo las cosas advertidas hasta el momento de la violación al debido proceso y anulando pruebas, lo cual impacta en beneficio de los imputados que son agraviados por la violación a sus derechos fundamentales".

32 "[…] Dentro de los límites de la suplencia de la queja encontramos que: *i)* no debe llegar al extremo de violentar o inaplicar los principios de continencia de la causa y de cosa juzgada; *ii)* tampoco debe llegar al extremo de aceptar la procedencia de un recurso no previsto por la ley; *iii*) no es aplicable en la procedencia del juicio de amparo; *iv)* no llega al grado de cambiar la legitimación para promover el juicio constitucional; *v)* no faculta en dejar de observar las normas procesales; *vi)* no procede respecto de las autoridades responsables".

33 "[…] La suplencia de la queja en el amparo directo penal atiende a la naturaleza del asunto y, de manera particularizada, a la calidad de los sujetos: *i)* en favor del inculpado/imputado o sentenciado opera en cualquier supuesto, ya sea quejoso o tercero interesado, al no existir restricción, y *ii)* en favor de ofendido o la víctima únicamente en su carácter de quejosos o adherentes cuando sean personas físicas o morales privadas, pues no opera respecto a personas morales oficiales, al ser parte del Estado".

el nuevo sistema de justicia penal", debido a la existencia de diversas etapas, instancias y disposiciones del sistema penal acusatorio en las que los involucrados pueden impugnar la licitud del proceso.[34]

Tenemos el convencimiento de que este esfuerzo colectivo ha llegado a buen puerto. Nunca dudamos que los autores que aquí publican presentarían trabajos de referencia, tal como acredita su respectiva trayectoria profesional y académica, y a quienes agradecemos sus importantes aportaciones. Creemos que, en el caso, asistimos a la lectura de una obra que en conjunto nos permite un diálogo permanente y fructífero entre los autores, que esperamos contribuya sensiblemente al entendimiento y futuras transformaciones de esta institución procesal que ha definido nuestro sistema de impartición de justicia mismo.

[34] "Aunado a ello, por una decisión de política criminal la SCJN ha emitido jurisprudencia en el sentido de que no pueden revisarse todas las violaciones al proceso penal por vía del amparo directo. Lo anterior debido a la existencia de diversas etapas, instancias y disposiciones del sistema penal acusatorio en las que los involucrados pueden impugnar la licitud del proceso. Así, pues, si la impugnación no se realizó en su momento, ya no es viable que se revise hasta el final del proceso por amparo directo. En los hechos es realmente excepcional cuando se ordena reparar un juicio oral. Lo anterior, desde un punto de vista integral, fue la mejor decisión para consolidar el nuevo sistema de justicia penal".

PARTE I
ORIGEN DEL AMPARO DIRECTO

El centralismo judicial en la Nueva España: las reales audiencias de México y Guadalajara

*Óscar Cruz Barney**

I. Introducción. La justicia ordinaria en las Indias

La justicia ordinaria era la justicia local impartida por las autoridades en los negocios civiles o criminales a ellas sometidos, así como las materias no reservadas a los tribunales de justicia extraordinaria.[1]

Por juicio se entendía el "auto, que el Juez hace, discerniente en derecho entre las Partes, en razón de la causa que ante él se trata, con legítimo contradictor".[2] Los juicios podían ser:

a) ordinarios;
b) extraordinarios, y
c) sumarios.

El primero es aquel que procede mediante acción o acusación verdadera fundada en derecho y guardando el orden y las formas por él fijadas. El extraordinario es el que procede por comisión[3] y no mediante acción, ni acusación verdadera. El

* IIJ-UNAM. Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación.

1 Soberanes, José Luis, "La administración superior de justicia en Nueva España", *Boletín mexicano de derecho comparado,* México, IIJ-UNAM, nueva serie, año XIII, núm. 37, enero-abril de 1980, pp. 143 y 144.

2 Hevia Bolaños, Juan de, *Curia Philipica,* Madrid, Josef Doblado, 1783, p. 42.

3 González, María del Refugio y Lozano, Teresa, "El alcalde mayor o el corregidor como jueces", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, UNAM, t. XXXV, núms. 142-144, julio-diciembre de 1985, p. 574.

sumario es aquel en el que se procede simplemente, de plano, sin estrépito, ni figura de juicio.[4]

El juicio se dividía también en:

a) civil: cuando trataba de cuestiones que no tenían un origen criminal y eran de carácter privado;
b) criminal: cuando trataba de crímenes que afectaban a los intereses de la sociedad o del Estado,[5] y
c) mixto: según Hevia Bolaños, "cuando ni mere civil ni mere criminal se trata, sino entre uno, y otro, como quando se aplica pena á la parte, y al Fisco".[6]

El juicio podía igualmente ser:

a) definitivo: cuando se daba en razón de la causa principal, absolviendo, condenando o proveyendo de tal manera que se ponía fin a la causa;
b) interlocutorio: es el que se daba en el curso de la sustanciación de la causa principal hasta su resolución definitiva, resolviendo los incidentes producidos durante él, y
c) mixto: cuando el interlocutorio tenía fuerza de definitivo, interrumpiéndolo.[7]

Las facultades de justicia variaban de acuerdo con el tipo de autoridad local, de ahí que para el estudio de las facultades se dividan en *i)* gobernadores; *ii)* corregidores y alcaldes mayores; *iii)* alcaldes ordinarios, y *iv)* alcalde mayor indígena.

i) Gobernadores. Las facultades de los gobernadores en materia de justicia de los gobernadores consistían, cuando actuaban como presidentes de la Real Audiencia, en asistir a los estrados a la vista de los pleitos e intervenir en aspectos administrativos de la Audiencia. Podían nombrar fiscales, relatores, escribanos de cámara, alguaciles mayores y porteros con carácter de interinos hasta el nombramiento por parte del monarca. Estaban encargados de vigilar la actuación de los oidores a fin de que se excedieran en recibir dádivas o negociar y mercadear ilícitamente,[8] así como de las cárceles. Podían asistir al acuerdo de justicia de las audiencias sin derecho a voto, salvo en el caso de que fuera letrado. Durante las visitas podían administrar justicia de

4 Hevia Bolaños, Juan de, *op. cit.,* p. 43.

5 *Idem.* González, Marií del Refugio y Lozano, Teresa, *op. cit.*, pp. 574 y 575.

6 Hevia Bolaños, Juan de, *op. cit.,* p. 43.

7 *Idem.*

8 Solórzano y Pereira, Juan de, *Política Indiana,* (Corregida e ilustrada con notas por el lic. Francisco Ramiro de Valenzuela), Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1776, lib. V, cap. IV, p. 51.

primera instancia a las partes agraviadas, mayormente en el caso de que estas fueran indios, con intervención de su asesor letrado.

Los gobernadores conocían en primera instancia de los asuntos civiles y criminales, siempre que no hubiera conocido antes un alcalde mayor u ordinario,[9] en cuyo caso actuaban como jueces de apelación de tales asuntos. Su actuación en primera instancia se dio hasta que en 1537 se le otorgó tal jurisdicción a los alcaldes ordinarios.[10] En materia de justicia, de lo resuelto por los gobernadores en primera instancia se podía apelar ante la Real Audiencia.[11]

Gozaban de facultades de justicia en las llamadas *causas de gobierno y* actuaban como juez de arribadas y en los asientos de negros.

Con la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1786 se creó en las capitales de provincia un teniente asesor letrado, que sustituía en tal ciudad al gobernador en sus funciones judiciales.[12]

ii) Corregidores y alcaldes mayores. Tuvieron jurisdicción civil y criminal de primera instancia en sus partidos,[13] salvo cuando en el lugar había alcaldes ordinarios, de la Santa Hermandad o de la Acordada, en asuntos criminales. Administraban justicia en nombre del rey y, en caso de que no fueran letrados, debían dictar sentencia con su asesor.[14] Cuando en el partido del corregidor o alcalde mayor había un alcalde ordinario, a este le competía la primera instancia civil y penal, y a aquellos la jurisdicción superior.

En la *Instrucción a los alcaldes y corregidores de Nueva España* de 1571 se establecía que conocerían de las causas no graves y de poca cuantía, que debían resolver breve y sumariamente sin forma de juicio.[15] La jurisdicción de corregidores y alcaldes mayores no debía interferir con las jurisdicciones especiales o extraordinarias que se resolvían en sus propios órganos de justicia. La revisión de los fallos emitidos por estas autoridades en primera instancia podían ser revisados ante la Real Audiencia.[16]

iii) Alcaldes ordinarios. La función principal de los alcaldes ordinarios era la administración de justicia en primera instancia. Ejercían su jurisdicción sobre la ciudad, la

---

9 *Ibidem,* cap. II, p. 42.

10 Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano,* México, IIJ-UNAM, 1994, pp. 125 y 126.

11 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XV, ley 34. Utilizamos la siguiente edición: *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, 4a. imp., Madrid, por la viuda de don Joaquín Ibarra, 1791, t. 3.

12 Sánchez Bella, Ismael *et al.*, *Historia del derecho indiano,* Madrid, Mapfre, 1992, col. "Relaciones entre España y América", p. 221.

13 Hevia Bolaños, Juan de, *op. cit.*, p. 19.

14 González, María del Refugio y Lozano, Teresa, *op. cit.*, p. 567.

15 Cuevas, Mariano, "Instrucción a los alcaldes y corregidores de Nueva España de 1571", *Documentos inéditos del siglo XVI para la historia de México,* 2a. ed., México, Porrúa, 1975, ordenanza IV, p. 247.

16 González, María del Refugio y Lozano, Teresa, *op. cit.*, p. 573.

villa o el pueblo hasta el campo y pueblos vecinos que carecieran de cabildo.[17] Podían conocer en primera instancia de todos los negocios, causas y asuntos que conocían el gobernador o su lugarteniente en materia civil y criminal. De sus sentencias conocía en apelación la Real Audiencia, el gobernador, corregidor, alcalde mayor o bien el ayuntamiento, cuando las causas eran menores de 60 000 maravedíes[18] dependiendo de cada caso.[19] Conocían también en primera instancia de los pleitos de indios con españoles así como de los casos de Hermandad en donde no hubiera un alcalde de la Santa Hermandad.[20]

Al momento de suprimirse los tenientes de gobernador, alcaldes mayores y corregidores con la *Real Ordenanza de Intendentes,* los alcaldes ordinarios tuvieron la totalidad de la jurisdicción ordinaria en las ciudades que no eran capital de provincia.[21]

iv) *Alcalde mayor indígena.* Presidía el municipio indígena con jurisdicción civil y criminal. Era la autoridad inmediata superior a los alcaldes ordinarios e inferior al corregidor español. Además, administraba justicia en nombre del rey de manera sumaria y limitada jurisdiccionalmente,[22] y debía visitar la cárcel cada sábado y despachar las causas de los presos.[23]

Debemos recordar que existía también la denominada justicia extraordinaria que era la correspondiente a los fueros personales y de grupo. Su conocimiento en primera instancia estaba reservado a los tribunales de justicia extraordinaria como el Consulado, el Protomedicato, la Inquisición, la Mesta, la Acordada, el Fuero Universitario, el Tribunal de Minería, el Fuero Eclesiástico, los Fueros Militar y de Marina y el Juzgado General de Indios.[24]

II. Las reales audiencias en el derecho castellano

Las Reales Audiencias en Indias constituyeron un órgano básico para el gobierno y la administración de justicia.[25] Encarnaban el principal contrapeso del gobierno

17 Molina Martínez, Miguel, *El municipio en América. Aproximación a su desarrollo histórico,* Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas-Adhara, 1996, p. 55.

18 Dougnac Rodríguez, Antonio, *op. cit.,* p. 179.

19 *Rec. Ind.,* lib. V, tít. II, ley 1.

20 *Rec. Ind.,* lib. V, tít. II, leyes 16 y 18.

21 Sánchez Bella, Ismael *et al., op. cit.,* p. 224.

22 *Ibidem,* p. 225.

23 Bayle, Constantino, *Los cabildos seculares en la América española,* Madrid, Sapientia, 1952, p. 379.

24 Sobre ella véase Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 288-329.

25 Véase García Gallo, Alfonso, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano,* Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, p. 889.

virreinal en Indias, cuyas funciones políticas debían garantizar el equilibrio de poderes buscado por la Corona.[26] Los orígenes de las audiencias castellanas e indianas se remontan a la Edad Media. Por *audiencia* se expresaba el acto de oír y entender cualquier exposición o petición fuera o no judicial.[27] Por estar en *audiencia o fazer audiencia,* señala García Gallo, se elude a la dedicatoria de una persona u órgano revestido de poder al acto de oír peticiones, que se designan con el nombre propio del oficio que desempeñan, ya sea rey, juez, alcalde, etcétera.[28]

A partir del siglo XV se empezó a utilizar el término audiencia para designar al órgano que hace audiencia y entiende de los asuntos a él sometidos.

En la Castilla medieval el rey se encargaba de cuidar del gobierno superior del reino y del mantenimiento del mismo en justicia, mediante consejeros y auxiliares. Señalaba Juan de Solórzano y Pereira, apoyado en la doctrina de Baldo que "en los Emperadores, Reyes, y Principes Soberanos, y absolutos está, y reside la raíz, y fuente de todo lo jurisdiccional de sus Estados, y de ellos nace, y a ellos vuelve lo que a esto toca […]".[29]

Los auxiliares constituían la llamada *Casa del Rey.* Juntos los consejeros y auxiliares conformaban la *Corte,* como también se denominaba al lugar en donde se reunían. Respecto de cualquier asunto sometido al monarca, aunque en su resolución hubieran intervenido cualesquiera de los auxiliares, el rey aparece en todo momento como protagonista de los actos de gobierno; todas las resoluciones eran cortes reales, y se despachaban y formalizaban por la *Chancilleria,* concebida como un órgano único encargado de la revisión y el despacho de los documentos emanados del rey o de sus oficiales; se trataba del único órgano burocrático de que constaba la Casa del Rey.[30]

Correspondía al rey oír y atender personalmente a quienes se le acercaban solicitando su intervención. El monarca requería el asesoramiento de personas expertas

---

26 Hernando Sánchez, Carlos José, *Las Indias en la monarquía católica. Imágenes e ideas políticas,* Valladolid, Universidad de Valladolid-Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, 1996, p. 159.

27 Clavero, Bartolomé, "Sevilla, Consejo y Audiencia", *Ordenanzas de la Real Audiencia de Sevilla.* Impresso en Sevilla por Bartolome Gomez, 1603, Sevilla, ed. facsimilar por la Audiencia Provincial de Sevilla-Diputación Provincial de Sevilla-Fundación El Monte-Universidad de Sevilla-Guadalquivir Ediciones, 1995, p. 9.

28 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* p. 892.

29 Solórzano y Pereira, Juan de, *Memorial o discurso informativo jurídico, histórico político de los derechos, honores, preeminencias, y otras cosas, que deven dar, y guardar a los consejeros honorarios y jubilados. Y en particular si se les debe la pitanza que llaman de la Candelaria,* año de 1642, en Solórzano y Pereira, Juan de, *Obras varias. Recopilación de diversos tratados, Memoriales, y papeles, escritos algunos en causas fiscales, y llenos todos de mucha enseñanza, y erudición,* Zaragoza, con privilegio de los reynos de Castilla y Aragón, por los herederos de Diego Dormer, a costa de Gabriel de León, Mercader de Libros en Madrid, 1676, pp. 247 y 248.

30 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* pp. 894 y 901.

en derecho, fundamentalmente cuando la intervención solicitada se refería a la toma de decisiones de carácter judicial, ya sea en primera instancia o como alzada de otros juzgadores. Los expertos que auxiliaban al monarca por delegación e inhibición del rey eran los que terminaban conociendo y fallando los asuntos a él sometidos. Se les designaba como *mios alcalles* y los demás como *los alcalles que andan en Casa del Rey o alcalles de la corte.*[31]

Estos alcaldes únicamente podían conocer de cuestiones de justicia; el resto de los asuntos se pasaban directamente al rey. Eran nueve para Castilla, ocho para León y seis para la Extremadura. Fueron instituidos en 1274 y en lo criminal juzgaban en primera instancia de los *casos de Corte,* es decir, los casos que por su especial gravedad estaban reservados al conocimiento y fallo del *tribunal de la Corte.*[32] Estos jueces actuaban fuera del palacio real, dictando sus resoluciones por escrito y enviándolas a la Chancillería para su despacho. Los libros y equipos de la Chancillería impedían su movilidad, lo que trajo consigo que una parte de la *Corte,* es decir, la citada *Chancillería* y los alcaldes permanecieran en un lugar fijo con cierta independencia de hecho respecto del monarca. Esto diferencia la *Corte* respecto de la *Casa del Rey,* en donde la segunda comprende a los auxiliares y órganos de colaboración más inmediata del rey, y la primera abarca la *Chancillería*, sus oficinas burocráticas y los alcaldes o jueces encargados por el rey de la administración de justicia. Estos jueces juzgaban cada causa conforme al derecho de las partes y de su decisión cabe alzarse al rey. Por encima de estos jueces, resido en la *Corte* el llamado *sobrejuez, adelantado mayor de la corte, alcalde de las alzadas o de las alzadas mayores de la corte.*[33] Tenemos entonces que, por una parte, ahí en donde se encuentra el rey están la Casa y Corte y, por otra, están la Corte y *Chancillería* como órganos auxiliares con residencia en lugar distinto.[34]

Si bien, como afirma Bartolomé Clavero, a finales del siglo XIV la práctica de la administración de justicia en los territorios de la Corona de Castilla es inorgánica, no por ello se le considera informal.[35] Se buscaba organizar la administración central de manera precisa y se distinguían ya con claridad los órganos colaboradores en la actuación personal del rey. Su primer ordenamiento data de 1371;[36] en él se distingue entre *Consejo y Audiencia:* el primero actúa al lado del rey, siguiéndole en sus desplaza-

31 *Ibidem,* p. 895.

32 Valdeavellano, Luis G. de, *Curso de historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media,* 3a. reimp., Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, p. 562.

33 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* p. 896.

34 *Ibidem,* p. 900.

35 Clavero, Bartolomé, "Sevilla, Consejo y Audiencia",*Ordenanzas de la Real Audiencia de Sevilla,* Sevilla, ed. facsimilar por la Audiencia Provincial de Sevilla-Diputación Provincial de Sevilla-Fundación El Monte-Universidad de Sevilla-Guadalquivir Ediciones, 1995, p. 10.

36 Es el *Ordenamiento sobre administración de justicia otorgado en las Cortes de Toro en la era de 1409, año 1371.* Véase Clavero, Bartolomé, *ibidem,* p. 11.

mientos y limitado al conocimiento de los asuntos de Gobierno, mientras que, los de justicia, se dejan en manos de la segunda.[37] La *Audiencia* es un nuevo órgano separado del *Consejo Real y* del antiguo tribunal de los alcaldes de la Corte. Este nuevo órgano se verá fortalecido en 1387, con la reorganización que de él hace Juan I de Castilla en las Cortes de Briviesca.[38] A partir de ese momento, el rey deja de intervenir personalmente en la decisión de los asuntos de justicia civil y criminal, pues los remite todos a la *Audiencia,* que se constituye en el supremo tribunal autónomo y con el mismo poder de decisión que el monarca. Se debía reunir en el palacio en el que se encontrara el rey o en su defecto, en el de la reina, y si no, en donde estuviera establecido el chanciller mayor o la *Chancillería.*

Esta *Audiencia* se componía de *oidores,* que al mismo tiempo eran miembros del Consejo Real y resolvían los asuntos por vía sumaria y sin forma de juicio y, en cierta medida, eran también *alcaldes de la Corte.* Se diferenciaban de estos en cuanto a que los *oidores* decidían colegiadamente y los *alcaldes* de manera individual, ambos siempre conforme a derecho, pero con competencia y procedimientos distintos.[39] Alcaldes de Corte y Audiencia actuaron de manera independiente unos de otros hasta avanzado el siglo XV, momento en el cual se empezaron a agrupar en un órgano único junta con el sector respectivo de la *Chancillería*. Hacia finales de ese siglo se produjo una unión material de la Audiencia con la Corte y la *Chancillería*, al fijarse la residencia de los tres órganos en el mismo lugar: Valladolid, en 1442, aunque no integraron en realidad un organismo único.

La Audiencia se constituyó en el más alto órgano de la administración de justicia, sin que el rey interviniera en sus decisiones; en ella los oidores ejercían las veces de consejeros. Los alcaldes de la Corte conformaron un tribunal respecto del cual era posible apelar ante la Audiencia. El carácter de supremo tribunal de la Audiencia se vio disminuido por la posibilidad de alzarse en súplica al rey respecto de sus decisiones.

En el siglo XV se produjeron cambios en la estructura interna de la Audiencia, pues en un principio los oidores actuaban colegiadamente, sin que uno de ellos prevaleciera sobre los demás; para los cargos se designaba tanto a prelados como seglares; sin embargo, la presencia de cuando menos un prelado entre los oidores se consideraba indispensable para dar a la Audiencia pleno realce. En 1430 se pidió para formar la Audiencia a un prelado y a cuatro oidores legos. Este prelado fue propuesto en 1442 para presidente de la Audiencia, creándose tal cargo en 1462 como presidente de la *Chancillería*, junto con seis oidores y tres alcaldes.[40] La competencia de la Audiencia se

37 García Gaño, Alfonso, *op. cit.,* pp. 897 y 898.

38 Valdeavellano, Luis G., *op. cit.,* p. 564.

39 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* p. 899.

40 *Ibidem,* p. 907.

limitó únicamente a las causas civiles y sus procedimientos dejaron de ser sumarios y sin forma de juicio para adoptar las formas procesales de la época.

En las Cortes de Toledo de 1480, los Reyes Católicos se encargaron de reordenar la administración de justicia en León y Castilla. Reorganizaron la Audiencia y Chancillería situada en Valladolid mediante nuevas ordenanzas de 1489.[41] Además, en 1494 con ese modelo crearon una nueva Audiencia en Ciudad Real, con jurisdicción sobre los territorios situados al sur del río Tajo; en 1505 esta se trasladó a Granada.[42] Las ordenanzas nombraron al órgano *Corte y Chancillería,* aunque prevalece el nombre de *Audiencia y Chancillería* o simplemente el de *Audiencia o Audiencia Real.* Conforme a la nueva organización, los oidores conocerían únicamente de cuestiones civiles, y los alcaldes de Corte solo de cuestiones criminales, lo que da lugar a que a estos se les designe como *alcaldes del* crimen.[43]

En Valladolid eran ocho los oidores, distribuidos en dos salas, en las que actuaban de manera colegiada y tres alcaldes que juzgaban también colegiadamente, mientras que en Ciudad Real había únicamente cuatro oidores actuando en una única sala y dos alcaldes. Se juzgaba con arreglo a derecho y a los procedimientos ordinarios. En cada Audiencia existía un *procurador fiscal,* un *alguacil principal o mayor, abogados y procuradores de pobres.*

Entonces la Audiencia y Chancillería era en esencia un tribunal de apelación,[44] aunque conocía en primera instancia de los *casos de corte,* actuaba también en ciertos casos como *juzgado de provincia.* De sus sentencias cabe en ciertos casos una *segunda suplicación* ante el Consejo Real. Debemos destacar que el rey, respecto de las Audiencias, más que su cabeza era la misma persona, una solo entidad: las Audiencias son creación regia y así son dotadas de ordenanzas.[45]

La necesidad de facilitar las apelaciones de los jueces ordinarios locales al monarca había traído como consecuencia el nombramiento en diferentes regiones de

41 Valdeavellano, Luis G. de, *op. cit.,* p. 566.

42 Clavero, Bartolomé, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

43 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* pp. 910-912.

44 Por apelación se entendía la "querella, que alguna de las partes face de juicio, que fuese dada contra ella, llamando, e recorriendose a enmienda de mayor Juez", fundada en tres principios: *i)* se ha de interponer de juez menor a mayor; *ii)* pueden apelar los que se consideren agraviados, y *iii)* se ha de interponer, introducir y proseguir legítimamente. Se podía apelar de cualquier juez ordinario y delegado, pero no de los tribunales supremos. Véase Jordán de Asso y del Río, Ignacio y Manuel y Rodríguez, Miguel de, *Instituciones del derecho civil de Castilla,* 5a. ed., Madrid, Imprenta de Ramón Ruiz, 1742, p. 315. Véase también Montes Salguero, Jorge J., quien señala que en el procedimiento judicial de las *audiencias* se pueden distinguir tres grados: vista, revista y suplicación, "Los virreyes y la interrelación de poderes en el sistema jurídico indiano", *Boletín de la Facultad de Derecho,* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, segunda época, verano-otoño de 1993, pp. 126 y 127.

45 Clavero, Bartolomé, *op. cit.*, p. 45.

representantes personales del rey, llamados *adelantados* que, junta con dos *alcaldes* letrados o *mayores* debían conocer de las alzadas ante ellos presentadas.

Esta organización desapareció con la reorganización de la Corte y Chancillería a finales del siglo XIV, que como tribunal de apelación conocía de las alzadas de los jueces ordinarios locales. Las necesidades urgentes de cada región llevaron a la creación de audiencias regionales, surgiendo así las de Galicia, Sevilla[46] y Canarias.

2.1. Las reales audiencias en Indias

En las Indias, debido a la distancia y dificultad de las comunicaciones, en forma rápida se hizo evidente la necesidad de contar con jueces que conocieran de las apelaciones respecto de los juicios tramitados ya en primera instancia. En este sentido, Cristóbal Colón nombró a Francisco Roldán su *alcalde mayor;* sin embargo, tras la sublevación de este en 1499, Colón solicita a los reyes el envío de un letrado para ejercer el oficio de juez y dos personas virtuosos para su consejo. El posterior retorno de Colón a España impidió la adopción de tales medidas. Los monarcas enviaron a un nuevo gobernador para La Española, Nicolás de Ovando, quien también actuó como juez de apelación respecto de los otros gobernadores indianos. Los pobladores, no satisfechos, pidieron el envío de un juez de apelación, sin que esto se concediera por la oposición de Diego Colón. No será sino hasta 1511 que Fernando el Católico decide enviar jueces de apelación a las Indias, designándolos y entregándoles ordenanzas e instrucciones el 5 de octubre de ese año.[47] También en 1511 se le reconoció a Diego Colón el título de virrey, con los consiguientes enfrentamientos jurisdiccionales que esto habría de traer consigo, pues se le reconocía la facultad de ejercer la jurisdicción civil y criminal en primera instancia, por sí o mediante sus tenientes, y en segunda instancia de las apelaciones interpuestas en contra de las sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios.[48] El problema se resolvió después del fallecimiento

---

46 Las ordenanzas de esta Real Audiencia, compiladas e impresas en la imprenta de Bartolomé Gómez Sevilla, 1603, pueden consultarse en facsímil en la obra *Ordenanzas de la Real Audiencia de Sevilla,* ya citada

47 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* pp. 923 y 924.

48 Sánchez-Arcilla Bernal, José, *Las ordenanzas de las Audiencias de Indias (1511-1821*), Madrid, Dykinson, 1992, p. 18. La obra de Sánchez-Arcilla, de consulta obligada para el estudio de las Audiencias Indianas, recopila los siguientes textos: Juzgado de apelación de las Indias de 1511, Asiento de los reyes y Diego Colón referente a la creación de la Audiencia de Santo Domingo; Ordenanzas Antiguas; Leyes Nuevas de 1542; Leyes Nuevas de 1543; Ordenanzas de Tello de Sandoval de 1544; Ordenanzas de la Audiencia de Nueva Galicia de 1548; Ordenanzas de Antonio de Mendoza de México de 1548 y de Perú de 1552; Ordenanzas Generales de 1563; Ordenanzas Generales de 1596; Ordenanzas de Palafox de 1646; Instrucción de regentes de 1776; Ordenanzas de la Audiencia de Cuzco de 1789, Ordenanzas de la Audiencia de Caracas de 1805 y 1821.

de Diego Colón, en 1526, año en el que se estableció, el 14 de septiembre,[49] en La Española, una *Real Chancillería,* por lo que la Audiencia se convirtió en *Audiencia y Chancillería Real de Santo Domingo.*[50]

La *Audiencia de Santo Domingo,* primera en Indias, recibió ordenanzas expedidas en Monzón el 4 de junio de 1528,[51] y estaba integrada por tres jueces letrados, un escribano y un procurador de pobres.[52] Esta Audiencia se concibió, señala García Gallo, como las de Valladolid y Granada, órgano representante del rey, con poder judicial delegado, con poder de dictar por sí misma *reales provisiones* en su nombre y con el sello real. Las audiencias y chancillerías de las Indias, así como sus oidores y ministros, señala Solórzano, gozaban de la misma potestad y autoridad que las de España. Así se debían gobernar en todo por sus leyes y ordenanzas, salvo por lo que en sus ordenanzas particulares se hubiera establecido.[53]

La Audiencia debía ocuparse del despacho en apelación de las causas civiles y criminales a ella sometidas, y en primera instancia de los casos de corte y de pleitos sobre servicios y cosas pequeñas. Sus resoluciones se podían apelar, en ciertos casos, ante el Consejo.[54]

En México se creó otra Audiencia del mismo rango que la de Santo Domingo, aprovechando que Hernán Cortés se encontraba en España; los primeros nombramientos se hicieron en agosto de 1527, y se erigió formalmente el 29 de noviembre de ese año.[55]

Se ha dividido a las audiencias en:

a) *Audiencias virreinales*, presididas por el virrey, en las que se incluyen las de México y la de Lima, en el siglo XVI, y las de Santa Fe y Buenos Aires, en el XVIII.

b) *Audiencias pretoriales,* presididas por un presidente-gobernador y la primera de ellas fue el Juzgado de Apelaciones de Santo Domingo y, posteriormente, Audiencia en el siglo XVI. Lo fueron también, en el siglo XVI, las Audiencias de Panamá o Tierra Firme, Manila, Chile o Real Audiencia de Concepción,[56] Guatemala y Santa Fe de Bogotá.[57] En el siglo XVI, la de Buenos Aires.

---

49 *Ibidem,* p. 28.

50 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* p. 930.

51 Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.,* p. 29.

52 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* p. 925.

53 Solórzano y Pereira, Juan de, *Política indiana,* lib. V, cap. III, núm. 9.

54 *Idem.*

55 Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.,* p. 28.

56 Sobre esta Audiencia véase Academia Chilena de la Historia, *Real Audiencia de Concepción 1565-1573, Documentos para su estudio*, Chile, Academia Chilena de la Historia, 1992.

57 Sobre esta Audiencia véase Mayorga García, Fernando, *Real Audiencia de Santa Fe en los siglos XVI-XVII*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013.

c) *Audiencias Subordinadas*, presididas por un presidente letrado. Lo fueron, en el siglo XVI, las de Nueva Galicia, posteriormente en Guadalajara y Quito. Caracas y Cuzco en el siglo XVI.[58]

Pese a la diferenciación entre cada tipo de Audiencia, cabe tener presente lo dicho por Alfonso García Gallo, en el sentido de que todas ellas recibieron el título de *Audiencia y Chancillería Real,* a excepción de la de Nueva Galicia que era *Audiencia Real,* esta sí subordinada. Todas las audiencias se regían por ordenanzas similares basadas en la de México, además de que tenían como derecho supletorio lo dispuesto para las audiencias de Valladolid y Granada. Señala igualmente que todas las audiencias, en el marco de competencia y jurisdicción, eran iguales y ninguna subordinada, salvo la de Nueva Galicia de 1548 a 1572. Sostiene García Gallo.

La subordinación al virrey es cierta en cuanto a que la *Audiencia* —entiéndase bien, el *distrito* de cada una de las citadas— depende directamente respecto de lo gubernativo del virrey como gobernador, y no de un gobernador que a la vez es el presidente del tribunal; pero una subordinación de la *Audiencia* —como órgano colegiado de justicia no existe ni respecto del virrey ni de ningún otro gobernador, aunque este sea su presidente—. La Audiencia y Chancillería corporativamente representan a la persona misma del monarca y dictan sus provisiones en su nombre, que las autoriza con la imposición del sello real. En ello se distingue de otros tribunales, como los juzgados de apelación de Sevilla, Canarias o Nueva Galicia, aunque se califiquen de *audiencias,* que carecen del sello real y no pueden dictar provisiones en nombre del rey.[59]

2.2. Las reales audiencias de México y Guadalajara

En el caso de la Real Audiencia de México, la historia de la Audiencia puede dividirse en periodos, de acuerdo con José Luis Soberanes, de la siguiente manera:[60]

a) desde su creación en 1527 hasta la promulgación de la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680;*
b) desde 1680 hasta la reforma de 1776, y
c) desde 1776 hasta su extinción en 1823.

---

58 Véase Dougnac Rodríguez, Antonio, *op. cit.,* pp. 137-140. Sobre la Real Audiencia de Caracas véase López Bohórquez, Alí Enrique, *La Real Audiencia de Caracas (estudios*), Mérida, Venezuela, Ediciones del Rectorado de la Universidad de los Andes, 1998.

59 García Gallo, Alfonso, *op. cit.,* pp. 941-943.

60 Soberanes, José Luis, "Tribunales ordinarios", en Soberanes, José Luis (coord.), *Los tribunales de la Nueva España. Antología,* México, IIJ-UNAM, 1980, p. 24.

a) Desde su creación en 1527 hasta la promulgación de la Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680. La *Real Audiencia y Chancillería de México* fue dotada de ordenanzas el 22 de abril de 1528, con el modelo de las otorgadas a la de Santo Domingo,[61] y fuente supletoria las de Valladolid y Granada. Las ordenanzas de la de México fueron sustancialmente reformadas el 12 de junio de 1530. Mediante una nueva reforma del 17 de abril de 1536 se estableció que la presidencia de la *Real Audiencia de México* correspondía al Virrey de la Nueva España. Nuevamente fueron reformadas sus ordenanzas en virtud de los cambios introducidos por las *Leyes Nuevas* de 1542-1543.[62]

Entre 1544 y 1548 se promulgaron tres cuerpos normativos referentes a la administración de justicia en la Nueva España, que son las Ordenanzas del Visitador del Virreinato Tello de Sandoval de 1544, las Ordenanzas de la Audiencia de Nueva Galicia de 1548 y las Ordenanzas del Virrey Antonio de Mendoza de 1548.

Las ordenanzas de Tello de Sandoval de 1544 se dictaron no para la Real Audiencia de México, sino para regular la actuación de los alcaldes mayores y ordinarios, corregidores y alguaciles, escribanos y alcaldes. Regulaban el proceso de primera instancia, inspiradas en el derecho castellano.

Las ordenanzas de don Antonio de Mendoza de 1548 se presentaban como un complemento de las ordenanzas de la Real Audiencia de México de 1530, sin modificar su planta, jurisdicción o competencias Su finalidad era regular la actuación de los escribanos, relatores, receptores, abogados, procuradores, portero, alguaciles, carceleros e intérpretes de la Real Audiencia. Constituyen, señala Sánchez-Arcilla, "el primer intento de contemplar en su totalidad la organización y funcionamiento de una Audiencia en Indias", y sirvieron de modelo para las de la Audiencia de Lima preparadas por el mismo Antonio de Mendoza, con el auxilio de tres oidores, como virrey del Perú en 1552.[63]

Las ordenanzas de la Audiencia de Nueva Galicia de 19 de marzo de 1548 son un texto breve en donde se presentaba como subordinada a la Audiencia de México.[64]

Nuevas ordenanzas para la Audiencia de México se dieron el 3 de octubre de 1563,[65] y se reformaron en 1568 y 1597, creándose la Real Sala del Crimen, integrada desde 1603[66] con cuatro *alcaldes de Casa y Corté o alcaldes del Crimen, y* la *Fiscalía del*

---

61 Arregui Zamorano, Pilar, La *Audiencia de México según los visitadores (siglos XVI y XVII*), 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 1985, p. 14.

62 Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.,* p. 39.

63 *Ibidem,* pp. 41 y 42.

64 *Ibidem,* pp. 44 y 45.

65 De las que, señala Sánchez-Arcilla, son una subfamilia las ordenanzas generales de 1596 para Manila, Chile y Buenos Aires, *ibidem,* p. 53.

66 Arregui Zamorano, Pilar, *op. cit.,* p. 27.

Crimen. José Luis Soberanes considera que el periodo de formación de la Real Audiencia se concluyó con estas dos últimas reformas.[67] Hasta 1739 la Real Audiencia volvió a sufrir una nueva reforma y en 1776 la más importante de su historia.

b) La Real Audiencia de México desde 1680 hasta la reforma de 1776. En la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680* se recogieron 11 preceptos de las ordenanzas de México de 1530, 196 de las ordenanzas de 1563, una de las ordenanzas de Lima de 1575 y 91 de las ordenanzas generales de 1596.[68] Establecía que la Real Audiencia de México estaría integrada por el virrey como presidente, ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen[69] y dos fiscales, uno civil y otro del crimen,[70] como magistrados, así como de subalternos, que eran un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller, relatores, escribanos de cámara, abogados, tasadores repartidores, receptores ordinarios y extraordinarios, procuradores, intérpretes y portero.[71] Los miembros de la Real Audiencia podían funcionar en Real Acuerdo, Sala de Justicia o Sala del Crimen.

La gran cantidad de asuntos sometidos al conocimiento de la Real Audiencia trajo consigo un importante rezago en la solución de estos. Ello provocó que el virrey don Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta solicitara al rey, el 24 de mayo de 1736, el aumento en el número de funcionarios de la misma, que desde hacía 200 años continuaba sin variación. En respuesta, en 1737 se crearon cuatro plazas de oidor y dos de alcalde del crimen a propuesta del Consejo de Indias. Ese mismo año se resolvió en el Consejo encomendar a don Prudencio Antonio de Palacios estudiar la posibilidad de modificar la planta de la Real Audiencia y proponer alguna solución; esta se presentó el 17 de febrero de 1738 y la estudió una junta reunida especialmente para tal efecto.

No fue sino hasta el 25 de mayo de 1739 que el Consejo consultó al rey la aprobación del *Reglamento de las Salas Civiles y Criminales de la Real Audiencia de México para que, con los ministros aumentados, puedan con más brevedad ebáquarse los pleytos atrasados de unas, y otras y tener pronta decisión los corrientes,* que fue aprobado y promulgado mediante Real Cédula del 13 de julio de 1739.[72]

Con la reforma de 1739 se aumentó el número de oidores de ocho a 12; estos integraron cuatro salas civiles, en vez de las dos anteriores. Se estableció igualmente que en casos graves se podían integrar ocasionalmente tres salas civiles con cuatro oidores cada una.[73] Se aumentó la planta de integrantes de la Sala del Crimen de

---

67 Para la organización, funciones y competencia de la Real Audiencia y Chancillería de México nos basamos fundamentalmente en el trabajo de José Luis Soberanes, "Tribunales...", *cit.,* pp. 24 y 25.

68 Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.,* p. 56.

69 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XVII, ley 1.

70 *Ibidem*.

71 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 30. Véase *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XV, ley 3.

72 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 31.

73 *Ibidem,* p. 32.

cuatro a seis, y se dividió en dos salas de tres magistrados cada una. Estaba prohibido a los oidores conocer asuntos de primera instancia y se facultaba al fiscal de lo criminal a auxiliar al de lo civil cuando el segundo tuviera una carga excesiva de trabajo, siempre que el primero no tuviera muchos dictámenes pendientes.

Los buenos resultados obtenidos por la aplicación del *Reglamento* permitieron cierto desahogo en el trabajo de la Real Audiencia, a tal grado que el 16 de abril de 1742 fue abrogado.[74] Sin embargo, en 1749 el monarca español le ordenó al virrey de la Nueva España poner remedio al retraso en la solución de los asuntos planteados ante la Real Audiencia. El virrey, para solucionar el problema, insistió en la necesidad de que los ministros asistieran puntual y asiduamente a sus tareas. También estableció la obligación de los relatores de dar cuenta mensual de las causas pendientes de resolución, así como de las ya terminadas. El informe general lo debía rendir la Audiencia al virrey cada cuatro meses, para que este verificara el rezago judicial y tomara las medidas necesarias para solucionarlo. Finalmente, el virrey recomendó no cobrar costas judiciales más allá de las señaladas en los aranceles.[75]

c) La Real Audiencia de México desde 1776 hasta su extinción en 1823. La reforma más importante que se operó en la Real Audiencia de México es la de 1776. Mediante una Real Cédula del 6 de abril de ese año, que contenía dos decretos de mesas anteriores: el de 26 de febrero y el de 11 de marzo. El decreto de febrero, relativo al Consejo de Indias, aumentaba a cuatro el número de ministros togados y organizaba tres salas, una de justicia y dos de gobierno. El de marzo se refería al aumento en el número de ministros de las audiencias en Indias, y creaba en todas ellas el puesto de regente. En México, se aumentaron dos oidores y un alcalde del crimen, y se establece, además, que un oidor presidiría la Sala del Crimen en calidad de gobernador. Con esta reforma, la Real Audiencia y Chancillería de México quedaba integrada por un presidente, que era el virrey, un regente, 10 oidores, cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, además de los subalternos que ya tenía. Continuaba todavía con dos salas de justicia, que contaban con cinco oidores cada una y una sala del crimen, compuesta con alcaldes y presidida por el oidor de más reciente designación.

El 27 de abril de 1788 se expidió el Reglamento *de plazas y sueldos de ministros de las* audiencias de América e *Islas Filipinas,* por el que se ordenó volver al número de oidores y alcaldes anterior a 1779, es decir, ocho oidores y cuatro alcaldes del crimen, aunque se conservó el puesto de regente.[76]

Con la Constitución de Cádiz de 1812 los ramos del Gobierno indiano se modificaron profundamente. De 1812 a 1814 las Cortes ordinarias trabajaron hasta que Fernando VII, al regresar de su destierro, abolió la *Constitución* y puso fin al periodo

74 *Ibidem,* p. 33.

75 *Ibidem,* pp. 33 y 34.

76 *Ibidem,* p. 35.

conocido como el *bienio liberal.* Esto sucedió el 4 de mayo de 1814. Las Cortes expidieron el *Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno, sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones* de 9 de octubre de 1812, en virtud del cual habría una Audiencia en cada una de las provincias de la monarquía: Aragón, Asturias, Buenos Aires, Canarias, Caracas, Cataluña, Cuba, Cuzco, Charcas, Chile, Extremadura, Galicia, Guatemala, Granada, Guadalajara, Lima, Madrid, Mallorca, Manila, México, Pamplona, Saltillo, Quito, Santa Fe de Bogotá, Sevilla, Valencia y Valladolid. Las nuevas eran las de Madrid, Pamplona, Valladolid, Granada y Saltillo en México. Con el *Decreto* quedaron suprimidas las diferencias entre *oidor* y *alcalde del crimen,* ya que todos recibieron la categoría de *magistrados,* iguales en autoridad y con la misma denominación.[77]

La presidencia de las audiencias pasó a ser del regente y se prohibió a los magistrados su intervención en asuntos de carácter administrativo, de acuerdo con el principio de separación de poderes. En cuanto a la administración de justicia inferior, se previó el sistema de jueces letrados y se dio jurisdicción a los alcaldes municipales. Habría un juez letrado de primera instancia al frente de cada partido judicial; en Indias correspondía a uno por cada cinco mil habitantes. Los alcaldes municipales estaban encargados de los asuntos estrictamente locales, de la conciliación y de los de urgente resolución.

En 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la vigencia de la *Constitución de Cádiz,* con lo que comenzó el trienio liberal; en consecuencia, se adoptó de nueva cuenta toda la Legislación de Cortes por decretos de 14 de febrero de 1826 y ley de 25 de mayo de 1837, fechas en las cuales la mayoría de los reinos americanos ya habían alcanzado su independencia.

2.3. Integrantes

En cuanto a la organización interna de la Real Audiencia, estaba integrada por un presidente, los magistrados, que eran de ocho a 12 oidores, cuatro a cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, uno civil y otro del crimen, y los subalternos, que eran un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller, relatores, escribanos de cámara, abogados, tasadores repartidores, receptores de penas de cámara, estrados y justicia, receptores ordinarios y extraordinarios, procuradores, intérpretes y portero. Veremos estos puestos a continuación:

---

[77] *Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del Reyno, sobre arreglo de Tribunales y sus atribuciones.* Reimpresa en México en virtud de orden del Exmo. Sr. Virrey de 19 de marzo de 1813 a consecuencia de la de la regencia de la Monarquía de 4 de noviembre del año anterior, en que S.A.S. se sirvió autorizar a S.E. para que dispusiese su reimpresión en este Reyno, México, por D. Manuel Antonio Valdés, Impresor de Cámara de S.M., 1812, arts. 1, 3 y 9.

El presidente de la Real Audiencia. La presidencia de la Audiencia comprendía en su ejecución un doble sentido, formalmente como titular superior de la administración de justicia podía recaer en individuos no conocedores del derecho, mientras que en sentido material había de ser ejercida por ministros togados.[78] El presidente de la Real Audiencia de México fue el virrey a partir de 1567. Sin embargo, no siendo letrado, el Virrey tenía prohibición expresa de intervenir en los negocios de justicia, no podía opinar sobre un asunto determinado,[79] aunque por su carácter de presidente debía firmar todas las sentencias.[80]

En su ausencia, la presidencia de la Audiencia le correspondía, hasta 1776, al oidor decano y, posteriormente, al regente y, en su ausencia, al oidor decano. Con la legislación del bienio liberal, la presidencia de la Audiencia se le encomendó al regente.[81]

Los *magistrados. El regente de la Real Audiencia.* El puesto de regente de todas las audiencias indianas se creó mediante *Real Cédula* de 11 de marzo de 1776,[82] pero no se habían precisado con exactitud sus facultades, lo que permitía a la Corona otorgar o restar importancia a este personaje frente al virrey y los oidores de la Audiencia. En el fondo, señala José Luis Soberanes, la creación del regente no representó más que establecer un nuevo funcionario con las atribuciones que antes tenía el oidor decano, además de ciertas funciones de tipo político y jurisdiccional. Define jurídicamente al regente como "aquel primer ministro togado de la audiencia que servía de enlace entre esta y su presidente, así como de sustituto de este último en aquellos casos que la ley lo previene".[83]

La actuación del regente estaba regulada por la *Instrucción de lo que deben observar los regentes de las reales audiencias de América: sus funciones, regalías, como se han de haber con los virreyes y residentes, y estos con aquellos* de 20 de junio de 1776.[84] Los regentes eran nombrados por el rey mediante un aviso formal a través de la vía reservada de Indias, a propuesta del Consejo de Cámara de Indias. En la instrucción se establecía que a los regentes correspondía la dirección contenciosa y económica de

78 Salcedo Izu, Joaquín, "El regente en las audiencias americanas", *Memoria del IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano,* México, Facultad de Derecho-UNAM, 1976, p. 568.

79 Bermúdez Aznar, Agustín, "Las funciones del presidente de la Audiencia en Indias", *Memoria del IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano,* México, Facultad de Derecho-UNAM, 1976, p. 95.

80 *Rec. Ind,* Lib. III, Tít. III, Ley 37; Lib. II, Tít. XV, Ley 32 y Lib. II, Tít. XV, Ley 44.

81 Soberanes, José Luis, "Tribunales…", *cit.*, p. 38.

82 Salcedo Izu, Joaquín, *op. cit.*, p. 563.

83 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 39.

84 Utilizamos el texto contenido en la obra citada de Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.,* pp. 389-399. La citaremos como *Instrucción de regentes.*

la Audiencia,[85] y en ausencia del virrey les correspondía presidir las salas y el Real Acuerdo,[86] el otorgamiento de licencias a los demás ministros y subalternos para retirarse del recinto de la Audiencia a las horas de trabajo o bien para no asistir en caso de enfermedad;[87] además, presidían tanto la Sala de Justicia como el Real Acuerdo. Debían proponer al virrey la composición de las salas y al oidor que habría de actuar como gobernador en la Sala del Crimen; le correspondía igualmente repartir los procesos entre los relatores y escribanos de Cámara,[88] a los que autorizaba para la realización de las diligencias judiciales fuera de la Audiencia.

Daba las autorizaciones para la impresión de los alegatos de los litigantes[89] y debía saber previamente por informe del oidor más antiguo respecto de las visitas que los oidores fueran a hacer a las cárceles;[90] también designaba a los jueces pesquisidores y de comisión cuando el virrey se excusara o devolviera a las Salas los nombramientos.[91]

El regente podía designar a uno o más oidores para pasar a la Sala del Crimen en ausencia de uno o más alcaldes. Además, asistían a cualquiera de ellas y votaban en las resoluciones de los juicios. Tenían jurisdicción privativa sobre el conocimiento del sello y podían recibir personalmente las peticiones que se dieran por las partes respectivas a los Acuerdos de Justicia y darles curse respectivo.[92] Gozaban también de la potestad de resolver los litigios que no sobrepasaran los 500 pesos en juicios verbales. Desde 1783 se les debía guardar a los regentes los mismos honores y regalías que a los presidentes cuando estos no acudían a la Audiencia.[93] Estaban obligados a redactar una instrucción para su sucesor, y tenían prohibido desempeñar comisiones remuneradas independientes de su condición de regentes.[94]

Con el *Decreto sobre arreglo de tribunales y sus atribuciones* de 9 de octubre de 1812 pasan a ser presidentes de la Real Audiencia, excluyendo al virrey, mejor dicho, jefe político superior, de este cargo. Su ejercicio se vio desde luego limitado por los vaivenes políticos posteriores.[95]

---

85 Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.*, p. 57.

86 *Instrucción de regentes,* art. 9.

87 *Ibidem,* art. 32.

88 *Ibidem,* arts. 20 y 21.

89 *Ibidem,* art. 30.

90 *Ibidem,* art. 44.

91 *Ibidem,* art. 36.

92 *Ibidem,* art. 38.

93 Salcedo Izu, Joaquín, *op. cit.*, p. 572.

94 *Instrucción de regentes,* art. 55.

95 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit*, pp. 42-46.

Los *oidores.* Esta figura se constituía con los magistrados superiores por excelencia, y su nombramiento correspondía exclusivamente al monarca a proposición del Consejo de Indias; en el bienio liberal, por el Ministerio correspondiente. Los oidores ejercían un gran poder y autoridad en el mundo virreinal.[96] Se les deba el tratamiento de señoría, utilizaban toga o garnacha negra, birrete y vara de justicia. Gozaban, además, de fuero jurisdiccional. El oidor debía ser varón, letrado, con experiencia en el foro y en general peninsular.

La estructura de la administración de justicia reposaba en buena medida en la persona y conducta del magistrado al que se sometía a una pesada carga que o aislaba del mundo a fin de transformarlo en un *iudex perfectus*.[97] Tenían una serie de atinadas y efectivas prohibiciones que se hacían extensivas a su esposa e hijos para asegurar su imparcialidad, consistentes en la imposibilidad de ser propietarios de bienes raíces, aceptar cualquier tipo de donación o préstamo, asistir a matrimonios o bautizos, hacer visitas y contraer matrimonio en el distrito de su Audiencia.[98] En cuanto a su número, este varió de ocho a 12.

Los *alcaldes del crimen.* Estaban encargados de la justicia en materia criminal y en su conjunto constituían la Sala del Crimen. Podían actuar de manera individual en el Juzgado de Provincia o colegiadamente en la Sala y debían asistir tres horas por las mañanas para ver y despachar los pleitos.[99] Sus ausencias eran suplidas por el oidor más reciente.[100] Estaban tan limitados como los oidores, carecían de facultades de gobierno.[101]

Los *fiscales.* Estos se dividían en civil y del crimen. El primero defendía los intereses y derechos del fisco y actuaba como acusador a falta de algún particular o bien apoyándole en sus alegaciones. El segundo se encargaba de promover la observancia de las leyes penales, actuando como acusador público. Los fiscales representaban a la Corona en los asuntos de gobierno y defendían a la Real Hacienda y al Patronazgo.

---

96 Arnold, Linda, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835,* trad. de Enrique Palos, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Grijalbo, 1991, p. 97.

97 Martiré, Eduardo, *Las audiencias y la administración de justicia en las Indias. Del iudex perfectus al iudex solutus,* 2a. ed., Buenos Aires, Emlio J. Perrot, 2009, p. 80. La preocupación sobre la actuación de los jueces se reflejó en diversos textos, así por ejemplo: Moreno, Fray Jerónimo, *Reglas ciertas y precisamente necesarias para jueces y ministros de Justicia de las Indias y para sus confesores*, Puebla de los Angeles, por la viuda de Miguel de Ortega y Bonilla, 1732. Asimismo, Guardiola y Sáez, Lorenzo, *El corregidor perfecto, y juez,* Madrid, Imprenta y Librería de Alfonso López, 1785 y desde luego de Peña Montenegro, Alonso de la, *Itinerario para párrocos de indios, en que se tratan las materias mas particulares tocantes a ellos para su buena administración*, Madrid, en la oficina de Pedro Marín, 1771.

98 *Rec. Ind.*, lib. III, tít. III, ley 40.

99 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XVII, ley 7.

100 *Ibidem,* leyes 9-10.

101 Soberanes, José Luis, "Tribunales…", *cit.*, pp. 47-49.

Debían residir en la sede de la fiscalía y laborar durante tres horas al día cuando menos,[102] así como rendir un informe semanal de su accionar. No podían ejercer como abogados, ni actuar en juicios eclesiásticos o desempeñar otro oficio, aunque sí fungir como jueces en alguna de las salas en asuntos en donde no fueran parte. Se auxiliaban de los solicitadores, que eran dos. Gozaban del mismo estatuto personal que los oidores y alcaldes del Crimen y asistían al Real Acuerdo.[103]

Los *subalternos.* El *alguacil mayor.* Se encargaba de hacer ejecutar lo dispuesto por la Real Audiencia y lo concerniente al gobierno de la ciudad. Se auxiliaba para ello de los alguaciles, alguaciles de campo[104] y alcaldes, quienes asistían a la Real Audiencia. Era un oficio vendible y renunciable, por lo que se otorgaba al mejor postor en almoneda pública; se llevaban 10% de todas las ejecuciones que se realizaban.

El *teniente de gran chanciller.* Estaba encargado del sello real, que representaba la persona misma del rey y servía para validar los documentos y la autoridad del funcionario u organismo expedidor.[105] El sello representaba el escudo de armas del rey, llevaba su nombre y señalaba que era monarca de España e Indias en latín; se transportaba en mula enjaezada[106] y se destruía al fallecer el rey cuyo nombre tenía o bien al recibir uno nuevo, ingresando su poso en las Cajas Reales.[107]

Los *relatores.* En número de cuatro, debían ser letrados[108] y auxiliados por tenientes que ellos mismos nombraban. Se encargaban de preparar un breve resumen de los pleitos antes del periodo probatorio, así como elaborar una sinopsis antes de cerrar la instrucción. Asimismo, preparaban memoriales de los asuntos para los magistrados.

Su nombramiento correspondía al presidente del Consejo de Indias, aunque en la práctica lo hacía el de la Real Audiencia, previo concurso de oposición. No podían actuar como abogados ni recibir ningún donativo.

Los *escribanos de Cámara.* Estaban encargados de poner por escrito lo resuelto por la audiencia, dar autenticidad a los negocios de la Real Audiencia con su firma y presencia,[109] extender certificaciones, notificar a las partes en juicio, recibir promociones, llevar los libros de registro y examinar testigos en los pleitos civiles y criminales, salvo que estuvieran impedidos, caso en el cual el presidente y los oidores debían

102 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XV, ley 3.

103 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, pp. 49-52.

104 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XX, ley 9.

105 *Rec. Ind.,* lib. II. tít. XXI, ley 3.

106 *Ibidem,* ley 1.

107 *Ibidem*, ley 9.

108 *Rec. Ind.,* lib. II. tít. XXII, ley 1.

109 Sarabia Viejo, María Justina, *Don Luis de Velasco, virrey de Nueva España 1550-1564,* Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Americanos Sevilla, 1978, p. 50.

nombrar a un receptor de la Audiencia o en su defecto a otro escribano.[110] Tenían en su poder las escrituras originales, poderes y sentencias definitivas, que debían escribir de su mano.[111] Era un oficio vendible y renunciable, y los nombraba el monarca. Cobraban costas judiciales a los litigantes.

Los *abogados.* Los abogados formaban parte de la Real Audiencia, en donde eran examinados para poder abogar ante la misma,[112] después de cursar los estudios universitarios y haber practicado en un despacho por cuatro años. Cobraban sus honorarios conforme a un arancel aprobado por la Audiencia. A partir del 21 de junio de 1760 se debían examinar e incorporar al Ilustre y Real Colegio de Abogados de México, actualmente Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.[113]

Los *tasadores repartidores. Su* labor era la de repartir los procesos entre los escribanos y relatores, así como fijar su cuantía para efectos procesales. Era un oficio vendible y renunciable.

Los *receptores de penas de cámara, estrados y justicia.* El dinero procedente de las multas o penas pecuniarias impuestas por la Real Audiencia era cobrado y administrado por este subalterno,[114] quien recibía 10% como comisión por la encomienda. Era un oficio vendible y renunciable.

Los *receptores ordinarios y extraordinarios.* Estaban encargados de desahogar las pruebas que no podían recibir los ministros y los escribanos. Era un oficio vendible y renunciable. En la Real Audiencia de México se desempeñaron un total de 24 receptores.[115]

Los *procuradores.* Individuos letrados, al igual que los abogados, se distinguían de estos en cuanto a que simplemente se trataba de mandatarios que se apersonan en los juicios en nombre de alguna de las partes. No daban, como los abogados, asesoría a los particulares, aunque sí conocían de derecho; para poder actuar debían ser examinados de antemano por los oidores.[116] Era necesario que hubiera un número limitado de ellos en la Audiencia.[117]

Los *intérpretes.* Estos se encargaban de traducir de forma gratuita a los oidores lo alegado por los indios y viceversa. El virrey los nombraba y su salario se pagaba del

110 *Rec. Ind.*, lib. II. tít. XXII, ley 17.

111 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXIII, leyes 7 y 30.

112 *Rec. Ind.*, lib. II. tít. XXIV, leyes 1 y 2.

113 Sobre el tema véase Cruz Barney, Óscar, "Abogacía y abogados en la Nueva España: del Ilustre y Real Colegio de Abogados de México al Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México", en Muñoz Machado, Santiago (coord.), *Historia de la abogacía española*, Madrid, Consejo General de la Abogacía Española-Thomson Reuters Aranzadi, 2015 (2 tomos).

114 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXV, ley 1.

115 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXVII, ley 2.

116 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXVIII, ley 4.

117 *Ibidem*, ley 1.

fondo de gastos de justicia, sin que pudieran recibir dádivas ni donativos.[118] De todas maneras, se permitía a los indios presentar a su propio intérprete.

El *portero.* Estaba encargado de abrir y cerrar la puerta, traer a las personas mandadas llamar por los magistrados, realizar labores de mensajería y ordenar el recinto de la Audiencia. Vivía en el local de la Audiencia y su salario se pagaba del fondo de gastos de justicia,[119] además de algunos derechos que percibía conforme a arancel y de acuerdo con el encargo que se le formulara.[120]

El número de subalternos se amplió en 1778, pues se crearon las plazas de capitán en número de dos, y se designaron cinco receptores, siete porteros y 16 comisarios alguaciles.

2.4. Funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia

La Real Audiencia y Chancillería de México desempeñaba las siguientes funciones: *a)* administrativo-gubernamentales y *b)* jurisdiccionales.

a) Funciones administrativo-gubernamentales. Las funciones gubernamentales o administrativas de la Real Audiencia de México se pueden clasificar en tres:

i. Las *comisiones.* Para la vigilancia y realización de ciertas funciones de carácter administrativo, así como de asesoría jurídica, los virreyes se servían de individuos de absoluta confianza, acudiendo a los magistrados de la Real Audiencia. Por la realización de tales tareas o comisiones, los magistrados recibían un ingreso extra sobre su salario. En las comisiones que hacía el virrey nombraba sujeto y salario, mientras que la Audiencia establecía el tiempo que tomaría.[121]

Los oidores eran quienes, en principio, se encargaban del desempeño de las comisiones, y esta tarea luego se extendió a los alcaldes del crimen y a los fiscales; estos últimos hasta la prohibición de 1818. Cada magistrado podía recibir solo una comisión a la vez y se fijó en 12 pesos el pago diario que recibirían en el cumplimiento de ella[122] entre 1660 y 1770, año en que se aumentó a 40 pesos; en 1776 también se estableció una cuota fija adicional de 500 pesos.

Las comisiones versaban sobre materias administrativas o jurisdiccionales, desde la supervisión de alguna obra a la administración de justicia en algún tribunal espe-

118 *Rec. Ind.,* lib. II tít. XIX, leyes 1 y 3.

119 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XXX, ley 5.

120 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, pp. 53-58.

121 Sánchez Bella, Ismael, "Las Audiencias en el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)", *Derecho indiano: estudios. II Fuentes, literatura jurídica, derecho público,* Pamplona, Universidad de Navarra, 1991, p. 557.

122 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XVI, ley 40.

cial. Las comisiones quedaron prohibidas durante el bienio liberal, en congruencia con el principio de división de poderes.[123]

ii. El *Real Acuerdo.* Una de las instituciones políticas fundamentales en la Nueva España fue el *Real Acuerdo.* Estaba integrado por el virrey, los oidores, con voz y voto, y uno de los fiscales, con voz, pero sin voto, de la Real Audiencia. Se denominaba también *Junta General.*[124]

El objetivo del Real Acuerdo era el de determinar y resolver los asuntos más importantes o graves del gobierno novohispano, promulgar las disposiciones del monarca, emitir los llamados *autos acordados*[125] y sustituir a los virreyes en sus ausencias definitivas.

iii. La *sustitución del virrey.* Para el supuesto de que se produjera la ausencia definitiva del virrey, en la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680* se establecía que debían existir, preparados por el virrey en funciones, los *Pliegos de Providencia o Pliegos de Mortaja,* en los que se designaba de forma sucesiva a tres personas que deberían ocupar interinamente el cargo del virrey en caso de que este faltare.[126]

Cuando no existían tales pliegos, o bien la persona designada estuviera fuera del virreinato, la sustitución del virrey en sus funciones de gobierno la hacía la Real Audiencia,[127] mediante el Real Acuerdo,[128] en las materias indispensables para resolver los asuntos urgentes y no detener los de trámite, y el oidor más antiguo ocupaba la presidencia.[129]

---

123 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, pp. 77 y 78.

124 Sarabia Viejo, María Justina, *op. cit.* p. 19.

125 Que para el caso de la Real Audiencia de México fueron recopilados por Bentura Beleña, Eusebio, *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España,* México, Felipe de Zuñiga y Ontiveros, 1797 (2 tomos). Para el caso de la Real Audiencia de la Nueva Galicia véase Fernández Sotelo, Rafael Diego y Mantilla Trolle, Marina (eds.), *La Nueva Galicia en el ocaso del Imperio español. Los papeles de derecho de la Audiencia de la Nueva Galicia del licenciado Juan José Ruiz Moscoso su agente fiscal y regidor del ayuntamiento de Guadalajara, 1780-1810,* Michoacán, El Colegio de Michoacán-Universidad de Guadalajara, 2003, (4 vols.), asimismo Enciso Contreras, José, *Cedulario de oficio de la Audiencia de la Nueva Galicia (1554-1680)*, Zacatecas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2010, t. I (1554-1584); para la Real Audiencia de Guatemala véase Méndez Montenegro, Cesar, *Autos acordados de la Real Audiencia de Guatemala 1561-1807*, México, B. Costa-Amic, 1976; para el caso de la Real Audiencia de Concepción véase la ya citada Academia Chilena de la Historia, *Real Audiencia de Concepción 1565-1573, Documentos para su estudio*, Chile, Academia Chilena de la Historia, 1992; para la Audiencia de La Plata de los Charcas véase Enciso Contreras, José (coord.), *La Audiencia de La Plata de los Charcas (Siglo XVI)*, Sucre, Poder Judicial de Bolivia-Corte Suprema de Justicia, 2005.

126 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 80.

127 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XV, ley 47.

128 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.,* p. 81.

129 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XV, ley 57 y lib. II, tít. XVI, ley 16.

Con la creación del cargo de regente de la Real Audiencia, la presidencia de la misma en caso de ausencia del virrey sería ocupada por el nuevo magistrado.[130]

El 23 de octubre de 1806 se modificó el sistema fijado para los casos de ausencia definitiva del virrey; se estableció que en tal case, sucedería al virrey el oficial de mayor graduación en active, que no podía ser menos que coronel. A falta de este, lo sucedería en lo individual el regente de la Audiencia y, en su defecto, el oidor decano.[131]

Con la *Constitución* de Cádiz de 1812 se estableció que cuando el jefe político superior no pudiera presidir, lo haría el intendente y, en su defecto, el vocal de la diputación provincial que hubiera sido nombrado en primer lugar al momento de la designación de los miembros de la misma.[132]

En 1814, cuando se produce la abrogación de la legislación liberal, se volvió al sistema de virreyes, por lo que en su ausencia se debía recurrir al Pliego de Mortaja; a falta de este al oficial de mayor graduación.[133]

b) *Jurisdiccionales.* La Real Audiencia fue ante todo un tribunal de apelación. Sus funciones jurisdiccionales fueron las de mayor trascendencia y ocupaban en mayor medida la atención de sus integrantes. Las funciones jurisdiccionales de la Real Audiencia pueden dividirse en *justicia ordinaria y* en *jurisdicción extraordinaria*.

2.5. La justicia ordinaria ante la Real Audiencia de México

En cuanto a los límites jurisdiccionales de la Real Audiencia, su competencia territorial abarcaba lo que se denominaba el *distrito audiencial,* que era el territorio sujeto a su jurisdicción, en donde el tribunal ejercía sus tareas.[134] El territorio de las audiencias se dividía en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores.[135] Desde su creación, y durante los siglos XVI y XVII el distrito de la Audiencia de México pasa por diversas etapas. En sus inicios, las provincias sujetas a la jurisdicción territorial de la Audiencia eran las de Nueva España, Cabo de Honduras y de las Higueras, Guatemala, Yucatán, Cozumel, Pánuco, La Florida, Río de las Palmas y todas las provincias desde el cabo de Honduras hasta el cabo de la Florida, así por la mar del sur como por las costas del norte.[136] A estas se añadía la de Nueva Galicia, conquistada por Nuño de

130 *Instrucción de regentes,* art. 74.

131 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 82.

132 La Constitución de Cádiz estableció en sus arts. 325 y 326 que en cada provincia habría una diputación provincial presidida por el jefe político superior, compuesta por el presidente, el intendente y siete individuos electos.

133 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 83.

134 Arregui Zamorano, Pilar, *op. cit.,* p. 20.

135 Salcedo Izu, Joaquín, *op. cit.*, p. 559.

136 Arregui Zamorano, Pilar *La Audiencia op. cit.,* p. 20. Véase la *Real Provisión* de 13 de diciembre de 1527 en Puga, Vasco de, *Provisiones...,* fol. 12 v.

Guzmán en 1531, hasta la fundación de su propia Audiencia en 1548.[137] En 1534, las provincias de Higueras y Honduras pasan a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo y en 1543 se crea la Audiencia de Guatemala, que le resta territorio a la de México.[138] En 1570 los límites territoriales de la Audiencia de México eran al sur el mar Pacífico y la provincia de Guatemala; al este el Atlántico; al oeste el mar Pacífico y la provincia de Nueva Galicia; al norte, Nueva Galicia y tierras por conquistar. Cubría el Obispado de México, con México y las provincias de Teotlapa, Matalcinpo, Zultepec, Tezcuco, Tlatuic, Coyxca y Acapulco; el Obispado de Tlaxcala, compuesto de los Ángeles, Tlaxcala, Valle de Atlixco, Valle Ozumba y Provincia de Veracruz; el Obispado de Oaxaca, el Obispado de Michoacán y la gobernación de Yucatán con las provincias de Yucatán y Tabasco, incluida la isla de Cozumel.[139] En las ordenanzas de Palafox de 1646 se establecía que el distrito audiencial abarcaba las provincias de Nueva España, Yucatán, Cozumel y Tabasco y por la costa del Mar del Norte, Seno Mexicano, hasta el cabo de la Florida y por la Mar del Sur, desde donde acababan los términos de la Audiencia de Guatemala hasta donde iniciaban los de Nueva Galicia.[140] Posteriormente y de acuerdo con la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680,* la jurisdicción de la Audiencia cubría las provincias de Nueva España, con las de Yucatán, Cozumel y Tabasco por la costa hasta la Florida. Sus límites eran el distrito de la Audiencia de Guadalajara y por el sur el de Guatemala. "Esto correspondería a los actuales estados de Colima, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Coahuila, Texas, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Hidalgo, Querétaro, Puebla, México, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, además del Distrito Federal [...]".[141]

En 1779 las provincias de Coahuila y Texas pasaron a ser competencia territorial de la Audiencia de Guadalajara y en 1786, con la instauración del régimen de intendencias, a esta se le añadieron los territorios de La Barca, Zapotlán y Colima, así como los reales de minas de El Oro y El Favor.[142] Posteriormente, en 1812 se creó el nuevo distrito judicial de Saltillo.

En cuanto a la competencia por *materia,* la de la Real Audiencia de México en la vía ordinaria comprendía asuntos civiles, penales y administrativos. Estaba organizada en tres salas, dos de Justicia y una del Crimen. Las de Justicia se integraban con cuatro oidores cada una y la del Crimen con cuatro alcaldes de Casa y Corte, esto

137 Véase Parry, J. H., *The Audiencia of New Galicia in the sixteenth century,* Cambridge, Cambridge University Press, 1968, pp. 18, 31, 35-54.

138 Arregui Zamorano, Pilar *op. cit.,* p. 21.

139 *Ibidem,* pp. 22 y 23.

140 Véase art. 2 de las *Ordenanzas de Palafox (1646*), en Sánchez-Arcilla Bernal, José, *Las ordenanzas...,* p. 311.

141 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 61. Véase *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XV, ley 3.

142 *Idem.*

de 1680 a 1776, con excepción del periodo de 1739 a 1742 durante el cual, como se mencionó, aumentó el número de oidores de ocho a 12, los cuales integraron cuatro salas civiles, en vez de las dos anteriores. Se estableció además que, en casos que por su gravedad así lo requirieran, se podían integrar ocasionalmente tres salas civiles con cuatro oidores cada una.

De 1776 a 1812, las dos salas se integraron con cinco oidores cada una y la del Crimen también con cinco, presidida por el oidor más reciente. En 1800, a petición de la Sala del Crimen, se creó una *Sala Breve del Crimen,* que podía integrarse con dos a tres alcaldes del crimen, para la resolución de las causas leves o de poca cuantía, a fin de que las graves quedaran reservadas a la Sala del Crimen. Finalmente, con la reforma de 1812, la Real Audiencia de México quedó integrada con 12 magistrados, divididos de cuatro en cuatro, en dos Salas civiles y una Sala del Crimen. Había dos fiscales, uno civil y otro penal.

Las Salas de Justicia conocían de los recursos de apelación en materia civil y administrativa cuando se hubiera afectado algún interés particular. A la Sala del Crimen le correspondía el conocimiento de las apelaciones en materia penal, que podían ser suplicados ante alguna de las Salas de Justicia. En casos graves se unían dichas salas.

A partir de 1786, el conocimiento de las apelaciones en materia fiscal dejó de corresponder a la Real Audiencia para pasar a ser exclusivas de la Junta Superior de Hacienda, de acuerdo con el artículo 6 de la *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España* de 1786.[143]

En razón a la competencia por *cuantía,* la Real Audiencia conocía de asuntos cuyo monto fuera superior a los 60 mil maravedíes. En cuanto a la suplicación, no se admitían causas cuya cuantía fuera inferior a esa cantidad, y desde tal cantidad hasta los seis mil pesos conocía de la suplicación la otra Sala de Justicia que no había intervenido en la apelación. Si el asunto superaba los seis mil pesos, se resolvía por la Sala de Justicia del Consejo de Indias. En materia penal, conocía la Sala del Crimen y los recursos extraordinarios sobre sus resoluciones, alguna de las dos Salas de Justicia de la Audiencia.[144]

En cuanto a la competencia de *grado o funcional* de la Real Audiencia, esta conocía en segunda instancia por vía del recurso de apelación de los asuntos llevados en primera instancia ante los alcaldes del Crimen cuando ejercían el *Juzgado de Provincia, y* en materia penal como alcaldes de Casa y Corte; ante los alcaldes ordinarios; ante los gobernadores en materia civil y penal; ante los corregidores en las capitales de corregimiento; ante los alcaldes mayores o ante los alcaldes ordinarios de los cabildos seculares.

---

143 Utilizamos la edición facsimilar, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1984.

144 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 65.

En cuanto a los problemas de competencia, los conflictos de esta naturaleza entre oidores y alcaldes del Crimen se resolvían por medio de la creación de una Sala compuesta por el presidente, un oidor y un alcalde del Crimen que dirimían la controversia y remitían el asunto a la Sala correspondiente. Si la discordia se planteaba entre alcaldes del Crimen y alcaldes ordinarios u otras justicias ordinarias, esta se resolvía por el Tribunal Superior de ambos, que era la Audiencia, al menos entre 1568 y 1571 en que se decidió que la solución en estos conflictos competenciales la daría únicamente el virrey.[145]

2.6. La Real Audiencia de Guadalajara de la Galicia en la Nueva España

En la ciudad de Guadalajara, Reino de Nueva Galicia residía hacia 1680 otra Real Audiencia con un presidente y cuatro oidores que también eran alcaldes del Crimen. Un fiscal, un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller y otros ministros y oficiales.[146] La Audiencia de Nueva Galicia jugó un papel de enorme importancia en la conformación tanto de Guadalajara como del norte de la Nueva España, junto con otras instituciones como la Universidad, el Consulado de Comercio de Guadalajara y la Casa de Moneda.[147]

Su distrito abarcaba la Provincia de la Nueva Galicia, Culiacán, Copala, Colima, Zacatula, los pueblos de Avalos. Limitaba al levante con la Real Audiencia de la Nueva España, al mediodía con la Mar del Sur, por el poniente y septentrión con provincias aún no descubiertas ni pacificadas a ese momento. El gobierno del distrito lo ejercía el presidente de la Audiencia y en su ausencia la misma Audiencia.

El distrito audiencial a mediados del siglo XVIII alcanzó su mayor extensión. Ejerció jurisdicción de segunda instancia sobre Nueva Andalucía, Nueva Vizcaya (Durango), Nueva Extremadura (Coahuila), Nuevo Reino de León, Nueva Santander (Tamaulipas), Nuevo México, Nueva Filipinas (Texas) y las Californias.[148]

III. Los recursos extraordinarios ante las reales audiencias

Existían dos recursos extraordinarios ante las reales audiencias: *a*) la *segunda suplicación y b*) el *recurso de la justicia notoria, los* cuales eran resueltos ya sea por el Consejo de Indias o bien por la Real Audiencia, dependiendo de la materia y la cuantía.

---

145 Arregui Zamorano, Pilar, *op. cit.,* pp. 34 y 35.

146 *Rec. Ind.,* lib. II, tit. XV, ley 7.

147 Véase Fernández Sotelo, Rafael Diego y Mantilla Trolle, Marina, *op. cit.*, vol. 1, pp. 32. XXXII.

148 Enciso Contreras, José, *Cedulario de oficio de la Audiencia de la Nueva Galicia (1554-1680)*, Zacatecas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, t. I (1554-1584), p. 14.

a) La *segunda suplicación:* si bien no existía la apelación de los tribunales supremos, sí se podía suplicar ante los mismos, suplicación que es efecto de la gracia y merced del príncipe. La *segunda suplicación* consistía en una revisión del proceso que el príncipe concedía en ciertas causas, en que no competía otro remedio contra el agravio recibido en la segunda instancia.[149]

b) El *recurso de injusticia notoria:* cuando el juez de la causa procedía notoria y manifiestamente contra derecho, el particular contaba con la opción de oponer este recurso a efectos de obtener un remedio, que podía ser la nulidad de la sentencia, ante la violación de su derecho.[150] La injusticia notoria era "toda providencia judicial dada directamente contra ley, o contra su recta aplicación a los hechos, o casos cuya evidencia conste del proceso".[151]

Este recurso se presentaba mediante un pedimento en el que se hacía una relación de los puntos en los que consistía la injusticia notoria, que concluía con la petición de que la Real Audiencia proveyera la remisión de los autos, citara a las partes y declarara en su vista que la sentencia revisada contenía una injusticia notoria.[152]

Con la aplicación en la Nueva España de la Ordenanza de Intendentes de 1786 se buscó unificar el sistema de autoridades locales. Por ello desaparecieron las gobernaciones subordinadas, los corregimientos y las alcaldías mayores, y se instalaron en su lugar la figura de la *intendencia;* sin embargo, se preservó el gobierno municipal de los cabildos seculares. El territorio novohispano se organizó en 12 intendencias, divididas en subdelegaciones. Al frente de las intendencias se encontraba un intendente gobernador, de las subdelegaciones un subdelegado y de los cabildos seculares un alcalde ordinario. A partir de ese momento la primera instancia se ventilaba ante la autoridad superior de la población, que era, según el caso, el intendente, el subdelegado o el alcalde ordinario. La segunda y tercera instancias las resolvían, igual

149 Jordán de Asso y del Río, Ignacio y Manuel y Rodríguez, Miguel de, *op. cit.,* pp. 321 y 322. Véase también Cañada, Conde de la, *Instituciones prácticas de los juicios civiles, así ordinarios como extraordinarios, en todos sus trámites, según se empiezan, continúan y acaban en los tribunales reales,* 2a. ed., Madrid, en la oficina de don Benito Cano, 1794, t. I, pp. 491-514.

150 Sobre este véase Marín Alfocea, Juan Antonio, *Observaciones originales sobre los autos acordados que dieron regla para la introducción del recurso de injusticia notoria,* Madrid, Imprenta de Miguel Escribano, 1784, fols. 40-43 y 70-72.

151 Covarrubias, Joseph de, *Máximas sobre recursos de fuerza y protección,* Madrid, Joachin Ibarra-Impresor de Cámara de S. M., 1785, p. 99.

152 Álvarez, José María, *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias,* Nueva York, en casa de Lanuza, Mendia y C., 1827, edición facsimilar, estudio preliminar de Jorge Mario García Laguardia y María del Refugio González, México, IIJ-UNAM, 1982, t. II, p. 252.

que antes, la Real Audiencia y el Consejo de Indias, respectivamente. En la capital del virreinato se mantuvo el orden anterior a 1786, si bien el virrey tenía el cargo de superintendente general.

Durante el bienio liberal, se crearon juzgados de primera instancia en materia civil y penal, y quedó la Real Audiencia como tribunal superior de alzada; también se creó un Tribunal Supremo para los recursos de casación y terceras instancias.[153]

3.1. La jurisdicción extraordinaria o especial de la Real Audiencia de México

Las jurisdicciones extraordinarias o especiales de la Real Audiencia más importantes fueron: *a)* los Recursos de fuerza; *b)* el Tribunal de Bienes de Difuntos; *c)* el Tribunal de la Bula de la Santa Cruzada; *d)* el Juzgado de Provincia, y *e*) las Visitas.

a) Recursos de fuerza. Señala Covarrubias que, así como los magistrados seculares que abusaban de su autoridad cometían fuerza y violencia en contra del procesado, los jueces eclesiásticos incurrían en el mismo acto cuando procedían en contra de los legos usurpando la jurisdicción temporal, o bien, si el conocimiento era suyo, atropellaban los cánones y leyes y negaban las defensas o mandaban algo contra ley.[154]

El recurso de fuerza, en apariencia muy frecuente,[155] era un mecanismo por el cual el agraviado o quejoso trataba de que la justicia secular corrigiera el abuso o "fuerza" que el tribunal eclesiástico estaba cometiendo en su persona. Consistía así en el recurso que podía interponer la persona que se sentía agraviada por un juez eclesiástico para ante un tribunal superior del rey, con el objeto de apartarlo del conocimiento de la causa si entendía que no competía a la jurisdicción de la Iglesia, o para obligarlo a cumplir con las normas del procedimiento canónico, si el agravio consistía en su inobservancia, o en la denegación arbitraria de la apelación.[156]

---

153 Soberanes, José Luis, "Tribunales...", *cit.*, p. 66.

154 Covarrubias, Joseph de, *op. cit.,* p. 92.

155 Según José de Rezábal y Ugarte, oidor y regente de la Audiencia de Chile, de acuerdo con la cita de Mobarec Asfura, Norma, "Don José de Rezábal y los recursos de fuerza de los regulares", X *Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano,* Veracruz, Escuela Libre de Derecho-IIJ-UNAM, 1992, t. II, p. 1077.

156 Levaggi, Abelardo, "Los recursos de fuerza del Derecho Indiano", *Anuario mexicano de historia del derecho,* México, IIJ-UNAM, núm. IV, 1992, p. 119. El mismo Covarrubias lo define como "una súplica, o queja respetuosa, que se hace a la Real potestad, implorando su auxilio, o protección contra los excesos, y abusos de los jueces eclesiásticos, para que con su autoridad les contenga dentro de sus límites, y les obligue a que se arreglen a las leyes de la Iglesia, y a las del Estado", véase Covarrubias, Joseph de, *op. cit.,* p. 93.

Este recurso podía ser contra fuerza de tres clases:

i) recurso de fuerza en conocer y proceder*; ii*) recurso de fuerza en el modo de conocer y proceder,[157] y *iii*) recurso de fuerza por denegada apelación.[158]

El primero consistía en el hecho de que el mencionado tribunal estudiara un asunto fuera de su competencia,[159] en donde el fin del recurso era sustraer de su conocimiento la causa en cuestión y someterla al conocimiento del juez competente; el segundo se presentaba cuando el juez eclesiástico no había observado las reglas del proceso canónico, con objeto de obligarlo a que lo respetara, y el tercero consistía en la denegación de algún recurso dentro del propio derecho canónico; se buscaba que el juez eclesiástico concediera el recurso y, en su caso, lo hiciera en ambos efectos: suspensivo y devolutivo.[160]

El recurso de fuerza se fundamentaba por los regalistas en el derecho natural que tenía el rey de proteger a sus súbditos frente a toda opresión y violencia,[161] así como en el derecho que tenían los súbditos de acudir ante el monarca en demanda de protección.[162]

La disposición más antigua que se conoce sobre este recurso es una ley contenida en la *Nueva Recopilación* que se refiere a la "costumbre inmemorial" que les permitía a los reyes castellanos conocer de las injurias, fuerzas y violencias que se presentan entre prelados y clérigos.[163] La implantación definitiva del recurso se produjo en 1525 mediante ley dada por Carlos I y Juana de Toledo, en la modalidad de denegada apelación.[164] En 1553 se amplió al de conocer y proceder y en 1677 en modo de conocer y proceder.[165] Se añaden otras disposiciones posteriores y las contenidas en los *autos acordados.*

---

157 Covarrubias, Joseph de, *op. cit.,* pp. 95 y 96.

158 *Ibidem,* p 96.

159 La jurisdicción eclesiástica abarcaba los litigios internos de la Iglesia, los litigios contra legos que afectaban intereses patrimoniales de la Iglesia, los procesos civiles y penales en donde clérigos actuaran como actores o demandados, controversias relativas al matrimonio y derecho familiar y sucesorio, contratos de buena fe cuyo cumplimiento se había prometido bajo juramento y cuando la parte actora elegía la jurisdicción. Véase Margadant, Guillermo Floris, "El recurso de fuerza en la época novohispana", *Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, UNAM, 1991, pp. 667 y 668.

160 *Ibidem,* p. 672.

161 Cañada, Conde de la, *Observaciones prácticas sobre los recursos de fuerza: modo y forma de introducirlos, continuarlos, y determinarlos en los tribunales superiores,* 2a. ed., Madrid, en la Oficina de Benito Cano, 1794, t. II, pp. 2 y 3.

162 Levaggi, Abelardo, *op. cit.,* p. 120.

163 *lbidem,* p. 122. *Nva. Rec.* lib. I, tít. VI, ley. 2.

164 *Nva. Rec. lib.* II. tít. V, ley 36. Véase Cañada, Conde de la, *Observaciones..., cit.,* pp. 109 y 110.

165 Levaggi, Abelardo, *op. cit.,* p. 123.

En Indias, el recurso se perfeccionó en el marco del Regio Patronato Indiano, existente desde 1503 y que, a partir de la llegada de la dinastía de los Borbones en España, se desarrollaría ampliamente.

Conocían del recurso de fuerza los tribunales superiores,[166] en donde debemos situar primeramente al Consejo de Indias, dentro del perímetro de la Corte, cuyas decisiones debían ser tomadas en cuenta por las Reales Audiencias Indianas. Para los casos que ocurrieran fuera del perímetro de la Corte, como lo eran las Indias, eran las Reales Audiencias las que conocían de este recurso.[167]

El recurso de fuerza procedía en contra de sentencias definitivas y autos interlocutorios que pudieran acarrear un daño irreparable al quejoso.[168] En la Nueva España el recurso debía presentarse ante una de las reales audiencias, que lo tramitaban de forma sumaria, ordenando al Tribunal Eclesiástico que encargado del asunto remitiera los autos originales a la Audiencia dentro de un plazo de 15 días. Esto se hacía mediante un "auto de legos"[169] o "cédula de ruego y encargo", que en caso de ser desobedecida era seguida de una "sobrecarta conminatoria".

La interposición de este recurso no se reservaba únicamente a los afectados directamente, legos o clérigos, sino que la Corona podía sustraer de la jurisdicción eclesiástica cualquier asunto que considerara que correspondía a la jurisdicción secular. "Así, gracias a esta institución, las autoridades judiciales estatales podían dar eficacia práctica a lo que, a juicio de la Corona, sería una limpia división entre la jurisdicción estatal y la eclesiástica."[170] Concluye Margadant que el recurso de fuerza "fue una expresión de la idea que el Estado, dentro de su territorio, era superior a la Iglesia, en todas aquellas materias que el Estado consideraba como pertenecientes a este mundo".[171]

Los recursos debían prepararse ante el juez eclesiástico. La parte que se consideraba agraviada presentaba en el caso del recurso de fuerza de conocer y proceder un escrito en el manifestaba las razones por las que a su juicio no le correspondía al juez el conocimiento de la causa, y solicitaba que se abstuviera del mismo e hiciera remisión de autos al juez competente. En este caso, el juez eclesiástico podía reconocer la falta de jurisdicción o bien negarla, en cuyo caso la parte le solicitaba un testimonio para tramitar el recurso y, en caso de que este también se le negara, podía interponerlo con un testimonio de su escrito, ante la Audiencia, aunque el Consejo de Indias era también competente para conocer de él.

166 Covarrubias, Joseph de, *op. cit.,* p. 97.

167 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. 15, ley 134.

168 *Nva. Rec.,* lib. II, tít. 5, ley 37.

169 Álvarez, José María, *op. cit.,* p. 255.

170 Margadant, Guillermo Floris, *op. cit.*, p. 672.

171 *Ibidem,* p. 672.

La Audiencia, una vez recibido el recurso, requería al juez eclesiástico el envío de los autos y entonces existían varias posibilidades:

1) si resultaba fundado el recurso y la jurisdicción pertenecía a la justicia real, se daba la declaración de nulidad de los autos y se turnaban al juez secular mediante el "auto de legos", y
2) si el recurso resultaba infundado, se devolvían los autos al juez eclesiástico para que hiciera justicia.

Si se trataba del *recurso de fuerza en el modo de conocer y proceder* primeramente la parte afectada solicitaba la revocación del auto o bien la apelación. Si el juez eclesiástico negaba ambas solicitudes debía insistirse en la apelación y protestar el auxilio de la fuerza. En caso de no ser admitido, se interponía el recurso de fuerza con el testimonio correspondiente.

En estos casos y si el recurso procedía, la Audiencia dictaba un auto por el que se le dejaba al juez eclesiástico la opción de oír de nuevo el asunto, dar término a la parte, recibiendo el asunto a prueba, admitir la excepción o bien la apelación.

Cuando se trataba del *recurso de fuerza por denegada apelación* de la sentencia definitiva o de un auto interlocutorio con fuerza de tal, o bien concedida esta solo se hacía en el efecto devolutivo, la Audiencia proveía si el recurso era procedente que se otorgara dicha apelación o bien se hiciera en ambos efectos. En caso de que el recurso fuera improcedente, se le devolvía al juez eclesiástico para que hiciera justicia.

Si los jueces eclesiásticos se resistían a cumplir con la decisión de la Audiencia, se les intimaba a su cumplimiento mediante la "sobrecarta", y en caso de contumacia se exponían a la privación de sus bienes y a ser extrañados del reino.[172]

La Iglesia reaccionó a la procedencia de este recurso mediante la adición a la bula *In coena Domini* o *bula de la cena* (publicada por el papa Martín V en 1420), de la condena al recurso de fuerza por el papa Julio III en 1550, ya que turbaba la jurisdicción eclesiástica. Si bien en ella se reflejaba la posición institucional de la Iglesia, el clero en general y los fieles acataron el recurso dada la posición que ocupaba la Corona española frente a la Iglesia tanto en España como en Indias.

Los regalistas, para sustraer al recurso de la condena eclesiástica, sostuvieron que la intervención de la Audiencia era extrajudicial y no judicial, y que por lo mismo no afectaba la jurisdicción eclesiástica. Otros, por el contrario, sostenían que el recurso sí tenía el carácter de judicial del recurso, pues el conocimiento del mismo presupone jurisdicción.[173]

De la judicialidad o no del recurso de fuerza dependía la posibilidad de suplicar la decisión de la Audiencia. Si el recurso era judicial, procedía la súplica, si no lo era,

[172] Levaggi, Abelardo, *op. cit.*, pp. 136-138.

[173] *Ibidem,* pp. 132 y 133.

no. Hacia la segunda mitad del siglo XVI, quedó establecida la tesis de la no suplicabilidad del recurso.[174]

b) Tribunal de Bienes de Difuntos. Recordemos que en las ordenanzas de la Casa de Contratación de Sevilla de 1503 se le encarga a la Casa tomar a su cargo la administración de los bienes de los fallecidos *ab intestato* o sin herederos en Indias. Los bienes debían ser cuidadosamente inventariados, convertidos en dinero y este remitido a Sevilla para ser custodiado en un depósito especial hasta que fueran localizados los legítimos herederos.[175]

Los bienes de difuntos se definen como

> […] aquella categoría o clase especial de bienes dejados en las Indias por los españoles o los extranjeros que, fallecidos en aquellas remotas regiones, en España o en su viaje de travesía, carecían de herederos residentes en aquellos países, con lo que tras el óbito surgía la indeterminación de quién o quiénes pudieran ser los legítimos sucesores de tales bienes hereditarios y quien habría de pechar con la vigilancia, conservación y tutela de los mismos hasta su adición por el sucesor.[176]

Los primeros pesos que se dieron en cuanto a los bienes de difuntos fue disponer su vigilancia y cuidado hasta la entrega definitiva a los herederos. La Corona estableció que cuando alguien falleciera en Indias sin herederos se debía proceder, con conocimiento de las autoridades locales, a abrir el testamento, en caso de existir, para comprobar la existencia de herederos en España y cumplimentar las disposiciones ahí contenidas. Posteriormente se procedía al inventario de los bienes del difunto y a su venta en almoneda pública, excepto el oro, la plata y las joyas. Una vez convertidos los bienes en numerarios se resolvían las cuentas del difunto, liquidando las deudas y cobrando los créditos. Además, se cubrían los gastos funerarios, mandas y legados contenidos, en su caso, en el testamento. Del monto restante se descontaban los derechos correspondientes al proceso y se enviaban a la Casa de Contratación de Sevilla y de allí a quien resultara heredero.[177] En el caso de no haber testamento, se seguía el mismo procedimiento hasta hallar a los herederos en España, y en caso de no lograrlo los bienes pasaban a ser propiedad de la Real Hacienda.

Se distinguen cuatro grandes etapas en la regulación de los bienes de difuntos:[178]

---

174 *Ibidem,* pp. 135 y 136.

175 Haring, Clarence H., *Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgos,* trad. de Ernma Salinas, reimp., México, FCE, 1979, p. 39.

176 Véase Gutiérrez Alviz, Faustino, *Los bienes de difuntos en el derecho indiano,* Sevilla, Universidad de Sevilla, 1942, p. 7, según cita de González Sánchez, Carlos Alberto, *Dineros de ventura: la varia fortuna de la emigración a Indias (siglos XVI-XVII*), Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995, p. 23.

177 González Sánchez, Carlos Alberto, *op. cit.,* p. 24.

178 *Ibidem,* pp. 31 y 32.

i. De 1504 a 1512. Periodo durante el cual se emitieron las primeras disposiciones tendientes a salvaguardar los bienes y se estableció como depositaria de los mismos a la Casa de Contratación de Sevilla. Durante esta etapa se le encomendaba a un oidor de la Audiencia el cuidado y custodia de los bienes durante un año, la asistencia a la apertura de testamentos, la preparación de inventarios y la realización de las almonedas necesarias. Sin embargo, los abusos cometidos dieron lugar a la *Carta Acordada,* expedida en Granada en 1526, con la que se buscaba asegurar que los bienes de los fallecidos en Indias y su monto se remitiera a Castilla y no fueran defraudados.[179]

ii. De 1612 a 1660. Etapa durante la cual se crean los Tenedores de Bienes de Difuntos mediante la *Carta Acordada* dada en Granada el 9 de noviembre de 1526. Esta *Carta Acordada fue* expedida por Carlos V, dirigida a los Consejos, Justicias y Regidores en la Nueva España en la que señalaba que los bienes de las personas fallecidas en esos lugares no habían llegado a España completos debido a los malos manejos hechos por los funcionarios responsables. Igualmente se intentó regular de manera precisa los pasos a seguir con los bienes de difuntos.[180]

Se estableció que cada vez que arribara una persona a la Nueva España, debía acudir ante el escribano del consejo municipal para que este asentara su nombre, sobrenombre y lugar de procedencia a efectos de conocer en dónde vivían sus posibles herederos. Se encargaba que, al fallecer una persona sin herederos en Indias, el justicia ordinario del lugar, junto con el regente y el escribano del consejo municipal, debían inventariar los bienes, proceder a la almoneda y guardar, una vez liquidadas las deudas, el líquido restante en un arca con tres llaves en casa del regidor más antiguo; una llave la conservaba el justicia, otra el mismo regidor y otra el escribano.

El dinero, oro y joyas debían remitirse a la Casa de Contratación en el primer barco que partiera a España. Había que declarar el nombre del difunto, su sobrenombre y lugar de origen, y adjuntar la copia del inventario de sus bienes para que los oficiales en Sevilla lo entregaran a sus herederos.

iii. De 1650 a 1639. Mediante *Carta Acordada* expedida en Valladolid el 16 de abril de 1550[181] se crea el *Juzgado de Bienes de Difuntos,* encargado de la defensa

---

179 Fonseca, Fabián de y Urrutia, Carlos de, *Historia general de Real Hacienda,* México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852, t. V, p. 458.

180 *Carta acordada antigua que se dava para todas las Indias cerca de la cobrança y buen recaudo que fe avia de poner en los bienes de difuntos,* Granada, 9 de noviembre de 1526, en Encinas, Diego de, *Cedulario indiano,* ed. facsimilar de la única de 1596, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1945, t. I, pp. 374-376. De ahora en adelante citaremos como Encinas Diego de, tomo y página. El texto puede consultarse también en Fonseca, Fabián de y Urrutia, Carlos de, *op. cit.,* t. V, pp. 470-474.

181 *Carta acordada, que esta dada para todas las Indias, cerca de la orden que ha de tener en los bienes de difuntos,* en Encinas, Diego de, *op. cit.*, t. I, pp. 376-381.

y cuidado de los bienes de los fallecidos en Indias.[182] El principal responsable de este Juzgado era un oidor de la Real Audiencia nombrado *Juez de Bienes de Difuntos* al inicio del año por el virrey, como presidente de la Audiencia, y que podía ser removido de su cargo en cualquier momento.

En las provincias en donde no existiera Audiencia, los gobernadores y oficiales reales debían nombrar un juez de bienes de difuntos o bien comisionar jueces para el cobro de bienes en lugares alejados y para casos concretos. Los corregidores del distrito de la Audiencia eran también jueces de bienes de difuntos y rendían cuentas al juez mayor. Todos estaban obligados a rendir cuentas al final de su encargo al nuevo juez. A la cabeza de todos los jueces de bienes de difuntos se encontraba el oidor de la Real Audiencia como *Juez Mayor de Bienes de Difuntos,* siendo los de México y Lima los coordinadores del respectivo virreinato.[183]

Los jueces de bienes de difuntos estaban encargados de hacer cobrar, administrar y vender los bienes de los difuntos, así como de solucionar los problemas surgidos durante la tramitación de los inventarios y almonedas. Los jueces no podían cobrar derechos por la asistencia a los inventarios y almonedas. A fin de obtener recursos para el pago de salarios de los ministros y oficiales del Juzgado de Bienes de Difuntos se debía tomar 7% de todos los pesos de oro común que ingresaran en la Caja del Juzgado y depositarlos en otra caja con tres llaves, para de ahí hacer los pagos correspondientes.[184] A partir del 18 de febrero de 1609, los fiscales de la Real Audiencia estaban encargados de defender los bienes de difuntos.

El numerario obtenido de la venta de los bienes debía depositarse en un arca especial ubicada en la sede de la Audiencia, en el mismo lugar que la Caja Real pero con distintas cuentas y tres llaves, una en poder del factor, otra del tesorero y otra del contador. A partir de ese momento, los recursos custodiados eran responsabilidad de los oficiales reales, quienes debían llevar un libro para asentar los datos personales del difunto y los dineros que a ellos correspondían.[185]

Cada año, el juez mayor de bienes de difuntos ordenaba le fueran remitidos los bienes de difuntos a él o a la Caja Real, para que, desde ahí, el virrey, presidente de la Real Audiencia, los enviara junto con las cuentas a

182 Sánchez Bella, Ismael *et al., op. cit.,* pp. 336 y 337.

183 González Sánchez, Carlos Alberto, *op. cit.,* p. 34.

184 Bentura Beleña, José Eusebio, *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España,* México, impresa en México por Felipe de Zuñiga y Ontiveros, 1797, t. I, primer foliaje, p. 66, núm. CXVI.

185 González Sánchez, Carlos Alberto, *op. cit.,* p. 37.

España. Para el envío, los generales de las flotas y galeones recogían personalmente las remesas para Sevilla, las que estaban bajo su responsabilidad durante la travesía.

Una vez que arribaban los bienes de difuntos a Sevilla, se trasladaban a la Casa de Contratación y allí nuevamente se depositaban en un arca de tres llaves, y era tarea de los oficiales de la Casa anotar en un libro para tal efecto las cantidades y datos personales de cada difunto. El presidente y los oficiales de la Casa estaban obligados a hacer una relación anual de los bienes recibidos e informar de ello al Consejo de Indias.

La Casa de Contratación, por medio de la Sala de Justicia,[186] se encargaba de la localización de los herederos y la entrega de los bienes correspondientes, tras un largo periodo de probanzas e interrogatorios a efecto de comprobar el parentesco con el difunto. Para ello, a los tres días de haber ingresado los bienes en el arca de la Casa, esta publicaba una relación de los difuntos, especificando su lugar de origen. La lista se colocaba en la puerta de la Casa y en la Puerta del Perdón de la Catedral sevillana durante 10 días. Si el difunto era oriundo de Sevilla, pasados los días establecidos se enviaba a un alguacil o portero a la casa de los posibles herederos para notificarles la existencia de la herencia, por lo que se cobraban dos reales de plata. Si el difunto no era de Sevilla, pero sí de España, un mes después de la publicación se enviaba a un diligenciero a buscar a sus posibles herederos para la respectiva notificación. El diligenciero otorgaba a las autoridades locales una carta de diligencia con los datos del difunto y los bienes recibidos para su pregón en plazas y publicación en las puertas de las iglesias. Después de dos años de hechas las diligencias sin haber recibido reclamación alguna, los bienes se declaraban vacantes[187] y pasaban a ser propiedad del Real Erario. Los bienes de extranjeros no naturalizados o que hubieran estado en las Indias sin licencia, pasaban directamente al Real Erario.[188]

Con la extinción de la Casa en 1790, los bienes de difuntos se remitían al Consejo de Indias y su contabilidad a la Contaduría General del Consejo.[189]

iv. De 1639 a 1680. Constituye el periodo de consolidación del sistema, reflejado en el Libro II, título XXXII, de la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680.* En ella se estableció que el cargo de juez de bienes de difuntos dado

186 Veitia Linaje, Joseph de, *Norte de la contratación de las Indias Occidentales,* Sevilla, por Juan Francisco de Blas, 1672, lib. I, cap. VI, núm. 12.

187 *Ibidem,* lib. I, cap. XII, núm. 21.

188 *Idem.*

189 González Sánchez, Carlos Alberto, *op. cit.,* p. 44; Sánchez Bella, Ismael *et al., op. cit.,* p. 337.

al oidor por el virrey sería de dos años,[190] pero el oidor podía ser removido de su cargo en cualquier momento. El juez debía proceder con la mayor brevedad posible. Se mantenían las disposiciones sobre el carácter de juez general, el arca o caja de bienes de difuntos y demás procedimientos ya señalados. Se hizo hincapié en que los bienes de difuntos enviados a España viajarían por su riesgo y costa.[191]

c) Tribunal de la Bula de la Santa Cruzada. Para cubrir los gastos que el sostenimiento de las Cruzadas generaron se obtuvieron donativos de gran cantidad de individuos a cambio de los cuales la Santa Sede, en agradecimiento, les concedió indulgencias[192] y algunos otros privilegios espirituales mediante la *Bulas de la Santa Cruzada* expedidas por el papa Urbano II en 1166 y por Inocencio III en 1207, entre otras.[193]

Una vez finalizadas las Cruzadas, los privilegios se siguieron concediendo a los que colaboraran con la Iglesia, pero quedó de manera permanente la bula en cuestión. En el caso de España, en 1497 el papa Julio II concedió dicha bula al rey, y posteriormente la confirmaron los papas subsecuentes hasta Gregorio XIII, quien en 1573 la amplió en la concesión hecha a Felipe II.[194]

En virtud del Regio Patronato, en 1509 el papa Julio II concedió las limosnas que se recabaran con base en la bula a los monarcas españoles, concesión extendida a las Indias por el mismo Gregorio XIII, mediante breve de 5 de septiembre de 1578,[195] convirtiéndose en una importante exacción de la Real Hacienda.[196]

Se ha definido a la bula de la Santa Cruzada como "un diploma pontificio, que contiene muchos privilegios, indultos y gracias, concedido al Rey Católico de España y sus vasallos en expensas del culto divino".[197] Fray Bernabé Gallego de Vera la

190 *Rec. Ind.,* lib. 11, tít. XXXII, ley 1.

191 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XXXII, ley 66.

192 Una amplia explicación del tema de las indulgencias en Calzada, Fray Juan, *Tratado de las indulgencias en general y en particular,* La Habana, Imprenta Fraternal, 1838-1840, vols. 1 y 2.

193 Salces, Antonio, *Explicación de la Bula de la Santa Cruzada,* Madrid, Imprenta de Antonio Pérez Dubrall, 1881, pp. 2 y 3.

194 *Ibidem,* p. 3.

195 Fonseca, Fabián de y Urrutia, Carlos de *op. cit.,* t. III, p. 263. José Antonio Benito Rodríguez señala que Fernando el Católico consiguió la renovación de la Cruzada y su extensión al Nuevo Mundo por la bula *Dum Turcharum Sarracenorumque* de 6 de diciembre de 1514 y el breve *Nuper felicis recordationis* de 27 de febrero de 1515. Ver Benito Rodríguez, José Antonio, "Historia de la Bula de la Cruzada en Indias", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, Publicaciones de la Escuela de Derecho, núm. XVIII, 1996, p. 79. De este último autor *La Bula de Cruzada en Indias,* Madrid, Fundación Universitaria Española, 2002.

196 Soberanes, José Luis, "Los tribunales...", *cit.*, p. 73.

197 Salces, Antonio, *op. cit.,* p. 9.

definió en 1652 como "una concesión de particulares privilegios, gracias, indultos, y facultades concedidas a nuestros Reyes Católicos de España para ayuda de los excesivos gastos que de ordinario hacen en la defensa de la santa Fé Católica […]".[198]

José Antonio Benito Rodríguez la define como "un documento pontificio que contiene favores (privilegios, gracias) espirituales destinados a quienes —previas disposiciones espirituales— se comprometían a participar en la lucha contra los infieles, tanto de forma directa (en la guerra) como indirecta (a través de la limosna)", con el paso del tiempo, señala Benito Rodríguez, "se convertirá en una mera renta estatal, aunque conservara su secular motivación religiosa [...]".[199]

Este documento se dividía en: *Bula común de vivos, Bula de Lacticinios, Bula de Difuntos, Bula de Composición y Bula de Carnes o indulto Cuadragésimal,* concedida por Pío VII a Carlos IV, si bien esta última no pertenece a la *Bula de la Santa Cruzada.*

La bula se concedió a todos los fieles existentes en los territorios dominados por el rey de España, a los extranjeros que pasaran a dichos territorios para vivir en ellos, tratar negocios o en peregrinaje y a los que estando en territorios del monarca español emigraran a otros reinos en donde no estaba concedida.[200]

Para la validez de la bula era necesario cumplir con las siguientes condiciones:

1. Entregar la limosna tasada por el comisario de la bula. Esta limosna no representaba el precio de la bula, sino que se entendía como una obra piadosa para acceder a los bienes ofrecidos por ella. De ahí que se dijera que la bula no se *compraba,* sino que se *tomaba.*
2. Tomar la bula. Esto se hacía al momento de contribuir de manera espontánea con la limosna establecida para cada clase, categoría y condición de los fieles.
3. Aceptarla y aplicarla. Además de la recepción real de la bula, esta debía ser aceptada y aplicada para poder usar sus gracias.
4. Escribir en ella el nombre propio y el apellido del que la aplica. Esto porque las gracias de la bula eran privilegios personales.
5. Conservarla con la debida diligencia.[201]

A partir del 16 de mayo de 1603 se dispuso mediante real cédula que en cada sitio donde existiera una Real Audiencia se instaurara un *Tribunal de la Bula de la Santa*

198 Gallego de Vera, Bernabé, *Explicacion de la Bula de la Santa Cruzada. Muy necessaria para confessores, y de grande utilidad, y provecho para todo género de personas,* Madrid, por Domingo García y Morrás, 1652, p. 3.

199 Benito Rodríguez, José Antonio, "Historia de la Bula...", *cit.*, p. 72.

200 Salces, Antonio, *op. cit.,* pp. 10 y 11.

201 *Ibidem,* pp. 37-67.

Cruzada. Así sucedió en la capital novohispana, y quedó integrado de la siguiente manera:

1) un subdelegado general que nombraba el comisario general de la cruzada,[202] residente en España;
2) el oidor decano y el fiscal de lo civil de la Real Audiencia, y
3) contadores particulares.

Si no se ponían de acuerdo el subdelegado general y el oidor decano, el virrey debía de nombrar un tercer oidor para que entre los tres resolvieran. Contra las resoluciones del Tribunal cabe la apelación ante el Consejo General de la Cruzada y el comisario general en Madrid.

La creación de los tribunales de la Bula representó la consolidación de la Cruzada en Indias y proporcionó el andamiaje necesario para su funcionamiento.[203]

El 4 de marzo de 1750, el papa Benedicto XIV otorgó la absoluta libertad al rey para la administración de este privilegio, por lo que desapareció el cargo de comisario general como delegado papal. El monarca español, mediante dos reales cédulas del 12 de mayo de 1751 dispuso la manera de administrar, y estas disposiciones fueron desarrolladas por el virrey don Francisco de Güemes y Horcasitas, primer conde de Revillagigedo, mediante el *Reglamento de 23 de diciembre de 1752*.[204] En los mencionados textos se resolvió la desaparición del *Tribunal* de *la Bula de la Santa Cruzada*,[205] por lo que la administración de los fondos pasó directamente a manos del virrey en su calidad de superintendente general de la Real Hacienda, auxiliado por cinco delegados, uno por cada diócesis, que tenían que ser asesorados por un letrado.[206] En el caso de la Archidiócesis de México, esta asesoría correspondía a un oidor.[207]

En la Nueva España cada dos años se ponía la bula a disposición de la población para ser tomada a través de un Comisario de Cruzada que informaba a la feligresía sobre el funcionamiento, sentido y alcances de la bula. En el Reglamento de 1752 se distinguen cuatro momentos en que se llevaba a cabo la ceremonia de presentación

202 El primer comisario general fue Francisco de Mendoza, obispo de Oviedo, nombrado por el papa Clemente VII en 1525.

203 Benito Rodríguez, José Antonio, "Organización y funcionamiento de los Tribunales de Cruzada en Indias", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Antonio Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso-Publicaciones de la Escuela de Derecho, núm. XXII, 2000, p. 169.

204 Su texto se puede consultar en Fonseca, Fabián de y Urrutia, Carlos de, *op. cit.*, t. III, pp. 269-308. Se citará como *Reglamento de 1752*.

205 *Reglamento de 1752*, art. 1.

206 *Ibidem*, art. 4.

207 Soberanes, José Luis, "Los tribunales…", *cit.*, p. 74.

de la bula y eran: *i)* recepción de la bula; *ii)* publicación; *iii)* predicación, y *iv)* venta del documento.

En la Ciudad de México, "al igual que en todos los demás partidos y obispados de la Nueva España, la bula era recibida con una solemne procesión [...]", encabezada por el virrey.[208]

d) Juzgado de Provincia. Desde el nacimiento de la Audiencia de México se estableció que en ella funcionara un *Juzgado de Provincia* que conociera en primera instancia de los pleitos que se suscitaran en la capital y cinco leguas a la redonda. Estas funciones eran ejercidas alternativamente y de acuerdo con el orden de antigüedad por los oidores de la Audiencia.[209]

Cuando en 1568 se creó la Real Sala del Crimen con sus cuatro alcaldes, se ordenó que estos conocieran de los asuntos del *Juzgado de Provincia,* es decir, los que venían conociendo los oidores señalados. Debían, según las ordenanzas de 1646, actuar los martes, jueves y sábados por las tardes.[210]

En cuanto a su funcionamiento, el *Juzgado de Provincia* ejercía sus actividades los martes, jueves y sábados por las tardes. "Este se instalaba en la esquina noroeste de Palacio, por el lado de la plaza (es decir, la esquina más cercana a La Catedral) a la que precisamente por ello se conoció popularmente con el nombre de "esquina de provincia".[211]

e) Las Visitas. La vigilancia del exacto cumplimiento de la ley por parte de los tribunales inferiores es una de las más importantes funciones que tiene todo Tribunal Superior.[212] En el caso de la Real Audiencia de México, tal función se llevaba a cabo mediante la *Visita de la tierra*[213] y los *Juicios de Residencia.* La visita no se reducía exclusivamente a los tribunales, sino que además se podían inspeccionar el desempeño de las funciones administrativas y de manera particular lo relativo a los indios y al trato que se les daba, así como a los escribanos y notarios.[214]

---

208 Lugo, María Concepción, "Un festejo para vender el cielo. La publicación, predicación y venta de la bula de la Santa Cruzada", *Historias*, *Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia,* México, mayo-agosto, 2002, núm. 52, pp. 40 y 41. Cabe señalar que la Bula de la Santa Cruzada se mantuvo hasta la celebración del Concilio Vaticano II.

209 Véase Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.,* p. 83. Art. 6 de las Ordenanzas de 1530, arts. 35 y 170-174 de las *Ordenanzas de Palafox* (1646), p. 317. *Rec. Ind.,* lib. 11, tít. XV, leyes 67, 72 y 73. Véase también Ayala, Manuel Joseph de, *Notas,* t. II, pp.194 y 195, que remite para saber cuáles son los casos de Corte a las *Siete Partidas,* ley IV, tít. III, part. 3a.

210 Art. 172 de las *Ordenanzas de Palafox (1646*), en Sánchez-Arcilla Bernal, José, *op. cit.,* p. 342.

211 Soberanes, José Luis, "Los tribunales…", *cit.*, p. 72.

212 *Ibidem,* p. 75.

213 *Rec. Ind.,* lib. II, tít. XXXI, ley 1.

214 Soberanes, José Luis, "Los tribunales…", *cit.*, p. 76.

El presidente de la Audiencia designaba a un oidor para que efectuara la visita de la tierra, señalándole el distrito por donde iniciarla.[215] En la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680* se establecería que uno de los oidores tenía que salir a visitar la tierra de su distrito y las ciudades y pueblos de él, para informarse de la calidad de la tierra, número de pobladores y posibles medios para mejorar su sustento. Era necesario procurar que los indios tuvieran bienes de la comunidad, así como de que plantaran árboles.[216] También eran objeto de visita las iglesias y los monasterios existentes, para vigilar si los indios continuaban celebrando los sacrificios e idolatrías que acostumbraban. Se vigilaba además la manera en que los corregidores ejercían sus oficios y si los indios que servían en las minas eran convenientemente adoctrinados, así como si eran *cargados o hechos esclavos.*[217]

Asimismo, se le ordenó a la Audiencia que visitara las boticas y si en ellas encontraba medicines corrompidas debían deshacerse de ellas. Se visitaban las ventas, los tambos y mesones cuidando que tuvieran y respetaran sus aranceles.

A los oidores visitadores se les pagaba un sobresueldo por cada día que llevaran en su visita a la tierra.[218] La visita debía llevarse a cabo cada tres años,[219] y podían adelantarse si existían razones que lo justificaran. De las apelaciones interpuestas en contra de las actuaciones definitivas de los visitadores conocía la Real Audiencia.[220]

IV. Conclusión

La administración de justicia en las Indias fue una preocupación constante de la Corona de Castilla. Este interés se reflejó en las numerosas disposiciones que se dictaron para organizar el funcionamiento de los tribunales, así como el comportamiento de los jueces y la formación y desempeño de los abogados.

Las Reales Audiencias de México y Guadalajara fungieron un papel fundamental como entidades estructurantes y centralizadoras del aparato de justicia y gobierno novohispano, y no es posible comprender a cabalidad la organización judicial del México independiente si no se conoce adecuadamente al sistema judicial virreinal.

215 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXI, ley 3. Arregui Zamorano, Pilar, *op. cit.*, p. 38.

216 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXI, ley LX.

217 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXI, ley 1.

218 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXI, ley 29.

219 *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XXXI, ley 1.

220 Arregui Zamorano, Pilar, *op. cit.*, p. 38.

El debate sobre la Ley de Amparo de 1869, el amparo *Miguel Vega* y la centralización de la justicia

*Manuel González Oropeza**

Aunque para ejercer el control constitucional no es necesario que haya un solo poder judicial, sino que por el sistema federal la armonización de tribunales locales y federales permite un control constitucional único, sin derribar el aparato de justicia de los estados, el amparo del juez local Miguel Vega nos muestra un antiguo precedente donde la Constitución Federal prevalece por encima de las leyes locales e, incluso, de las leyes federales que lo restringen.

Uno de los debates más interesantes del derecho público mexicano con relación al control constitucional ejercido por la Suprema Corte fue el motivado por la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo (federal) de 1869, en cuyo artículo 8 se prohibió la procedencia del amparo contra sentencias pronunciadas por los poderes judiciales de los estados. Esta disposición, apoyada por los juristas mexicanos Ignacio Vallarta e Ignacio Mariscal, pretendía respetar la soberanía de los estados y evitar la intervención del Poder Judicial Federal en los asuntos judiciales locales, así como conservar el principio de "cosa juzgada" (*res judicata*) en las decisiones de los tribunales de los estados.[1]

Desde la discusión de esta Ley de Amparo, surgió la tesis contraria que animaba el escrutinio de la constitucionalidad de las decisiones tomadas por los tribunales de los estados, basada en el argumento de que el control de la constitucionalidad federal debería respetarse a pesar de la soberanía de los estados, ya que estos no pueden contraponer su soberanía a la Constitución. No obstante, ni Estados Unidos en 1787 o 1824 había llegado a dilucidar las reales consecuencias de su sistema federal, pues esto fue tarea de la Corte Suprema.

---

* Doctor en Derecho por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

[1] Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, 2a. ed., México, UNAM, 1987.

En 1793, en el caso *Chisholm vs. Georgia*, (2 US 419), la Corte Suprema de la Unión enjuiciaba a un estado soberano sometiéndolo a la jurisdicción federal. En 1809, en *United States vs. Peters* (5 US 115), la Corte le negó al estado de Pennsylvania facultad alguna para interpretar las leyes federales. Con *McCulloch vs. Maryland* (17 US 316), decidido en 1819, el gobierno federal confirmó su poder económico a través de un banco nacional, a pesar de las protestas de los estados. En *Gibbons vs. Ogden* (22 US 1 1824), la Corte afirmó la supremacía de la Federación para regular el comercio y[2] para aplicar las leyes federales sobre las leyes de los Estados.

Al ser una institución política de gran complejidad, el federalismo no pudo ser imitado ciegamente por México, pues no es un objeto de comprensión que se agote con una buena o mala traducción de la Constitución de Estados Unidos que, de hecho, circulaba en México desde 1823,[3] ni siquiera con la traducción de *El Federalista* que se cita en la publicación Concordia del federalismo y del centralismo, de 1824, pero que se traduce muy parcialmente hacia 1829 y 1830, en el periódico *El Atleta*.[4] El federalismo requirió, pues, de una paulatina consolidación en nuestro país.

Desde 1824 la soberanía de los estados se había definido como la naturaleza definitiva en los actos o resoluciones de sus órganos de gobierno, lo que implicaba el rechazo de cualquier revisión, por parte de niveles de gobierno distintos, de los actos decididos por los poderes de las entidades federativas.

El poder judicial, aunque indefinido y débil en las constituciones particulares de los estados, también se sometía a la regla de que sus resoluciones no podían ser revocadas por tribunales federales. Varias constituciones estatales prescribieron desde su primer texto fundamental que los "negocios judiciales" se terminarían dentro de su jurisdicción, hasta su última instancia, tal como lo determinaba el artículo 216 de la Constitución del Estado de Occidente (Sonora y Sinaloa) de 2 de noviembre de 1825; seguían esta disposición el artículo 166 de la Constitución de Tamaulipas de 1825, el artículo 190 de la correspondiente a Jalisco (Xalisco) de 1824 y el numeral 148 de la zacatecana de 1825.

De la misma manera, la interpretación de leyes fue, en un principio, objeto de exclusiva competencia del poder legislativo. Como resabio de esta facultad privativa del legislador está la atribución contemplada en el actual inciso f) del artículo 72 constitucional, conocido como principio de autoridad formal de la ley, mediante el cual, cualquier interpretación tendrá que efectuarse siguiendo el mismo procedimiento marcado para la creación normativa, es decir, el proceso legislativo.

---

2 Newmyer, R. Kent, *The Supreme Court under Marshall and Taney,* Illinois, The AHM, 1968, passim.

3 González Oropeza, Manuel, "Historia de dos influencias", *Memorias del IV Congreso de Historia del Derecho,* México, UNAM, vol. I, 1988, pp. 479-500.

4 Reyes Heroles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, 1961, vol. 3, p. 345.

Fue común durante el siglo XIX prescribir en el más alto nivel normativo de las entidades federativas la prohibición por parte del poder judicial para interpretar o suspender la aplicación de las leyes; cualquier "duda de ley" que surgiera debería hacerse del formal conocimiento al Congreso del Estado, por conducto del gobernador, sin que el Tribunal Superior de la entidad pudiera plantearla directamente al poder legislativo. Tal fue el sentido del artículo 189 de la Constitución de Jalisco de 1824, 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825; 210, fracción III, de la Constitución de Tamaulipas de 1825, así como 171 de la Constitución de Tabasco de 1826; 118 de la Constitución de Michoacán de 1825, 123 de la Constitución de San Luis Potosí de 1826, entre otras.

En la segunda mitad del siglo XIX, el procedimiento sobre las dudas de ley continuó en vigor gracias a las constituciones estatales de Chiapas de 1858 (art. 73, frac. VIII), de Guanajuato de 1861 (art. 82, frac. III) de Morelos de 1878 (art. 108, frac. IX), entre otras.

Por tanto, los jueces no podían ejercer otras funciones más que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado, por lo que sus sentencias en todas las causas, civiles o criminales, deberían contener la expresión de los hechos, según resultare del proceso, así como el texto de la ley en que se fundare y a la cual se tendría que arreglar literalmente, tal como lo afirmaban los artículos 142 y 150 de la Constitución de Yucatán de 1825. Tamaulipas llegó a sancionar con la remoción de la autoridad si esta se atrevía a interpretar la ley, así como a multar a los particulares que indujesen la interpretación de las leyes por autoridades distintas de la legislativa.[5]

A partir de la reglamentación del juicio de amparo de 1869 se había abierto el debate sobre la procedencia del juicio de amparo contra las sentencias de los tribunales superiores de justicia. Desde los debates de la ley, la decisión de prohibir la casación federal, vía juicio de amparo, contra las decisiones judiciales definitivas de los estados, fue objeto de opiniones divididas sin una clara mayoría. Aunque el artículo 8 de la ley federal referida consagró en definitiva la prohibición, más con

[5] La ley constitucional de 18 de agosto de 1824 de Tamaulipas determinó: "1. Nadie, aunque sea magistrado, juez o letrado, puede interpretar las leyes; sino estas se entenderán por su tenor literal, dando a las voces comunes el significado que tienen generalmente en el Estado, y en la Nación: y a las técnicas (o propias de algún arte, oficio o facultad) aquel en que las entiendan los respectivos profesores. 2. El Tribunal que dude del sentido de una ley lo consultará al cuerpo legislativo, y si fuese juez inferior lo hará por medio del Tribunal de Justicia. 3. El que interprete alguna ley será castigado si fuere autoridad como atentador arbitrario contra los derechos de los ciudadanos; y si es letrado quedará privado de ejercer en el Estado, si es particular se le aplicará por el juez ante quien verse el negocio o causa, una multa, según las facultades del individuo y teniendo consideración a sus luces. Esta multa nunca bajará de veinte y cinco pesos, ni excederá de doscientos y el juez que la imponga dará cuenta luego al Tribunal de tercera instancia, para que la apruebe, modere, agrave o revoque". *Colección de leyes y decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre de las Tamaulipas, 1825*, Ciudad Victoria, Imprenta del Estado, 1825, p. 7.

el ánimo de lograr la seguridad jurídica y evitar juicios interminables, según manifestó el diputado Ezequiel Montes en la sesión de 5 de diciembre de 1868.

Sin embargo, aun antes de la expedición de la Ley de Amparo se aplaudía por un sector de la opinión experta de jueces y de diputados la revisión de sentencias de los tribunales superiores de las entidades federativas e, incluso, del Distrito Federal, como en el caso de Domingo Benítez, cuando la resolución importaba una violación a las garantías individuales[6] ya que según el artículo 101 de la Constitución de 1857 hacía proceder el juicio de amparo contra cualquier acto de autoridad que violase derechos del hombre, por lo que los diputados Alcalde y Herrera, sobre todo este último, afirmaba desde entonces que el juicio de amparo es un "recurso ordinario" y no subsidiario, queriendo manifestar con ello que la violación de garantías individuales deberían ser conocidas a través de un juicio propio, "natural y ordinario",[7] por ende, distinto del juicio originario en el estado.

Muestra de la división sobre la procedencia del amparo en negocios judiciales es el hecho de que el propio proyecto de ley, discutido a partir del 19 de noviembre de 1868, proponía de manera afirmativa la revisión por la Suprema Corte en Pleno de las "causas fenecidas en los Estados";[8] mientras que la ley se aprobó al final en sentido negativo, con un artículo tajante en contra: "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales".

El propio legislador de 1869 se declaraba incompetente para interpretar la Constitución de 1857 y definir el alcance de su artículo 101, así como resolver, en consecuencia, si el amparo procedía contra actos de todas las autoridades, incluyendo a las judiciales. Para el distinguido jurista y diputado Emilio Velasco, la Constitución no podía ser interpretada (auténticamente), sino por el poder constituyente, por lo que los congresos ordinarios no podían acotar el sentido de los preceptos constitucionales, ni siquiera cuando estuvieren reglamentados. Según sus propias palabras: "Entretanto el poder constituyente no apruebe una adición a la Constitución, explicando el citado artículo, toca al Poder Judicial interpretar su sentido". Y ese mismo año, el Poder Judicial Federal daría la interpretación del artículo 101 constitucional (de la Constitución de 1857), aun en contra del texto expreso de la Ley de Amparo, en el amparo promovido por Miguel Vega.

---

6 Otros casos se habían ventilado entre la polémica de la doctrina a partir de la Ley de Amparo de 1869: 1) el caso del general Canto por el homicidio del general Patoni, donde se impugnó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Durango (*El derecho*, núm. 19, sábado 8 de mayo de 1869, t. II, p. 340); 2) el amparo del coronel Carlos Gagem contra la sentencia de privación de empleo militar emitido por el consejo de guerra de la comandancia militar de México (*El derecho*, núm. 14, sábado 3 de abril de 1869, t. II, pp. 246 y 247 y núm. 24, sábado 12 de junio de 1869, p. 426).

7 Barragán, José, *op. cit.*, p. 97.

8 *Ibidem*, Sesión de 9 de enero de 1869, p. 258.

En la discusión quedaba claro que el juicio de amparo y la revisión judicial eran el mejor remedio para controlar la constitucionalidad de las mismas leyes, fueren de la federación o de los propios estados, por lo que si la acción de la justicia federal sobre las leyes locales no podía considerarse abiertamente contraria a la soberanía de los estados, menos lo era sobre sus sentencias.

Filomeno Mata, antiguo constituyente y miembro de la V Legislatura del Congreso de la Unión, explicó las bondades de la función judicial:

> La Ley de un Estado, cuando atacaba la Constitución o leyes generales, se declaraba nula por el Congreso; y la ley de este, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso, era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía en todas sus resultas, con sus más funestas consecuencias. Los gobernantes tenían obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso Federal, como si fuesen empleados de esta administración y el poder ejecutivo de la federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior. Unas veces las leyes o actos de los estados se sobreponían a la autoridad federal, y otras el Poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado: en uno y en otro extremo quedaba siempre desarmada y envilecida una de las autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil […].
>
> Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados y entre esta y aquellos se resuelven y califican naturalmente por los medios legales que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan a las armas: van ante un tribunal, y ahí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley o el acto de que se quejan.[9]

Por ello, desde el primer dictamen de la Ley de Amparo mencionada, rendido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia el 19 de noviembre de 1868, hizo procedente el juicio de amparo contra las ejecutorias de la justicia de los estados, en caso de que estas violaran alguna garantía individual contenida en la Constitución Federal, atendiendo al proyecto original de la ley preparado por el secretario de justicia, Ignacio Mariscal, defendido el 9 de enero de 1869 por el mismo.

En principio, la discusión se orientó sobre qué tribunal federal conocería de este amparo casación, si los juzgados de distrito, como lo sugerían los diputados Pankhurst y Beas, o la misma Suprema Corte de Justicia,[10] según lo sugería otro sec-

9 *Ibidem*, Sesión de 4 de enero de 1869, pp. 247 y 248.

10 Sesión de 27 de noviembre de 1868.

tor de diputados con base en el proyecto de ley reglamentaria del juicio de amparo de 1852.

Las ideas abundaron no solo en torno a dicho tema, sino que las percepciones se multiplicaron, elaborándose incluso un nuevo proyecto de ley con un contenido específico sobre las sentencias que se pronunciasen en última instancia por los tribunales de los estados, el Distrito Federal y los territorios federales. Elaborado por los diputados Mata y Baz el 12 de enero de 1869.

Los ataques a la procedencia del amparo en esta materia son sintetizados por el diputado Ríos y Valles: *a)* mengua de la soberanía de los estados destruyendo la administración de justicia; *b)* convierte en interminables los juicios, y *c)* centraliza la administración de justicia. Ante esta oposición se adopta la resolución de negar la procedencia del juicio contra las resoluciones de los tribunales superiores de justicia, convencidas además de que la Constitución Federal confiaba a los jueces locales la aplicación.

Por tanto, el 31 de diciembre de 1868 se retira por las comisiones unidas el dictamen respectivo para presentarlo en el sentido de que no procedería el amparo en negocios judiciales, ya que, como explicó Ezequiel Montes, dicha materia no fue prevista por el constituyente federal, por lo que el legislador secundario no podría extender al poder judicial una competencia no incluida en la Constitución.

Aunque así fueron los resultados de esta pródiga discusión, los debates nos ofrecen una concepción interesante del significado de interpretación jurídica. El diputado Lama, contrariando los argumentos de Montes, aludió:

> Los que combatimos el artículo, no nos fundamos en la interpretación, en su letra muy general y en su espíritu muy amplio, porque ella es para nosotros la ley [...] Querer interpretarla por la discusión del Congreso Constituyente y por el silencio de aquella asamblea, repito que no es lógico, porque el argumento de silencio nada vale y lo que no es dudoso, no necesita interpretación.[11]

A esta posición, el diputado Velasco volvió a insistir en su posición de que correspondería al poder judicial interpretar la Constitución Federal. Finalmente, esta

[11] De acuerdo con el diputado Ríos y Valles, los problemas de constitucionalidad surgidos en los negocios judiciales locales deberían ser resueltos por los mismos jueces locales, según expuso en la sesión de 28 de diciembre de 1868. Lo anterior de conformidad con el art. de supremacía constitucional, actual art. 133 constitucional y anterior 126 de la Constitución de 1857, cuya segunda parte prescribía que: "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". Para el diputado Lama, el hecho de que el amparo en negocios judiciales no se hubiese discutido en la Constitución de 1857 no invalidaba al legislador para que regulara la materia, interpretando gramaticalmente la disposición constitucional relativa. Barragán, José, *op. cit.*, Sesión de 2 de enero de 1869, pp. 227 y 228.

polémica legislativa fue concluida el 18 de enero de 1869 con 85 votos en contra del amparo en negocios judiciales y 31 a favor, quedando, en consecuencia, el juicio de amparo directo prohibido por la ley de la materia.

En toda la discusión de la Ley de Amparo de 1869 permearon dos ideas fijas: *a)* los precedentes judiciales de Estados Unidos debieran ser el ejemplo a seguir para resolver sobre la procedencia del amparo en negocios judiciales, y *b)* la autoridad judicial podría interpretar el significado del precepto constitucional respectivo (art. 101 de la Constitución de 1857).

De tal manera que, para 1869, estas cuestiones habían sido resueltas por la Suprema Corte de los Estados Unidos a través de una decisión fundamental: *Martín vs. Hunter's Lessee* 14 U.S. 304 (1816). Este primer caso estadounidense donde se resuelve por la autoridad judicial de la federación como una autoridad de casación involucra plenamente a John Marshall.

David Hunter de Virginia obtuvo en 1789 sobre el gran latifundio de lord Fairfax una dotación de 788 acres, que correspondían a la porción de terreno conocida como "de desperdicio y sin titular". Dicha dotación fue otorgada por las autoridades estatales con base en las leyes confiscatorias que Virginia había expedido en la época de la Revolución de Independencia de Estados Unidos contra los súbditos ingleses desde 1779 pero que no se habían aplicado por respeto al Tratado de Paz con Inglaterra, suscrito en 1785 por Estados Unidos, donde se había pactado que no se molestaría a las personas y propiedades de ingleses en territorio estadounidense.

Denny Martin Fairfax, legatario de lord Fairfax, atacó la validez de la donación efectuada a Hunter, pero este acudió en 1791 a los tribunales del estado de Virginia, en el condado de Winchester, para hacer valer sus títulos sobre ese gran terreno. El Tribunal de Winchester resolvió en 1794 contra la pretensión de Hunter quien tuvo que apelar al máximo Tribunal del Estado, la Corte de Apelaciones, ubicado en la capital, Richmond. En Virginia no se reconocía el derecho de los extranjeros a heredar.

La Corte de Apelaciones presidida por Spencer Roane conoció del caso en 1796. En ese mismo año, John Jay firmó un nuevo tratado con Inglaterra ratificando el compromiso de Estados Unidos para con ese país de no tomar represalias contra las propiedades de los súbditos ingleses.

Para James y John Marshall, partes interesadas en el litigio, así como para su cuñado, el latifundio de Fairfax era una posesión que preciaron y compraron en 1806 y la porción de Hunter era de pequeñas dimensiones que se encontraba en litigio cuando comenzaron las negociaciones de su adquisición. La compraventa en 1806 había sido concluida por Philip Martin, heredero de Denny M. Fairfax.

Contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Virginia decidida en 1810 a favor de Hunter, Philip Martin recurrió a la justicia federal, con fundamento en

el artículo 25 de la Ley de Organización Judicial de 1789, que establecía el recurso de apelación conocido como *"writ of error"* para reexaminar las resoluciones de los tribunales estatales en caso de conflicto por la aplicación de un tratado internacional o del derecho federal, tal como lo era el Tratado de Paz.

El magistrado Roane consideró que esta apelación, basada en la ley federal referida, era contraria a la Constitución Federal y su apreciación era compartida por James Monroe y Thomas Jefferson.[12]

En la Suprema Corte, John Marshall se excusó de resolver el caso y se le asigna a Joseph Story, el gran comentarista de la Constitución de Estados Unidos, para resolverlo. Sus argumentos fueron:

a) La Constitución de Estados Unidos no fue elaborada a nombre de los estados, sino del pueblo de Estados Unidos.[13]
b) La justicia federal no solo es de jurisdicción originaria, sino también de apelación, puesto que no hay ningún precepto constitucional que la prohíba.
c) Los tribunales estatales poseen jurisdicción concurrente para juzgar de acuerdo con el derecho federal, por ello, la Suprema Corte debe reservarse el derecho de revisar sus decisiones.
d) El artículo 25 de la ley de organización judicial es armónico con la Constitución, pues esta no impide la jurisdicción de apelación.
e) La resolución gira en torno a la interpretación de una ley federal.

En definitiva, Joseph Story y la mayoría de la Suprema Corte revocó la sentencia de la Corte de Apelaciones. Esta opinión ya tenía como antecedente el voto del magistrado Cabell de la propia Corte de Apelaciones de Virginia, quien había reconocido la facultad de la Suprema Corte para "reexaminar, mediante el recurso de 'error', la decisión del Tribunal Estatal, para confirmar o revocar esta decisión".[14]

Por otra parte, en el precedente del juez Miguel Vega, resuelto en 1869, estaba enmarcado en las elecciones para gobernador y vicegobernador que habían tenido verificativo en septiembre de 1867, en el estado de Sinaloa, las cuales habían sido muy competidas y conflictivas, pues cuatro candidatos se habían presentado: dos

12 Beveridge, Albert J., *The life of John Marshall*, 2a. ed., Boston Co., Houghton Mifflin, 1947, vol. 4, p. 160.

13 En consecuencia, se entiende que la Constitución y el derecho federal son la ley suprema de toda la Unión. Wechsler, Harry, *The Federal Courts and the Federal System*, 2a. ed., Minneola, The Foundation Press, 1973, p. 11.

14 Beveridge, Albert J., *op. cit.*, pp. 158 y 159. Un Segundo caso confirmó este precedente *Cohen v. Com. of Virginia*, 19 US 264 (1821); Warren, Charles, *The Supreme Court in the United States History*, Boston, Little Brown and Co., 1922, vol. I, 1789-1835, pp. 442-453.

abogados y dos generales. La legislatura del estado declaró, el 21 de diciembre de 1867, a Domingo Rubí como nuevo gobernador del estado levantándose en armas Irineo Paz, entre otros, contra esa decisión. Este era el triste panorama electoral de México, donde los conflictos se resolvían por las armas y la violencia.

No fue sino hasta la intervención federal de Ramón Corona que, en 1869, se consolidó el gobierno de Rubí en Sinaloa. El bandolerismo en los caminos públicos[15] y las rebeliones de Adolfo Palacio y Plácido Vega fueron los problemas más graves de ese año en el estado.[16]

Rubí se quejó de la mala administración de justicia imperante en los siguientes términos:

> El vicioso modo de enjuiciamiento que nos legó el sistema colonial aún hace sentir sus perniciosos efectos entre nosotros: ese hacinamiento de procedimientos dispendiosos y dilatados, con su parte de resabios inquisitoriales como sucede en las sumarias de causas criminales, está demostrando nuestro atraso en este tan importante ramo de la administración pública; para remediarlo y salir de ese polvo con que la antigüedad ha dejado cubiertos nuestros códigos, es preciso colocarse a la altura de los progresos del siglo: el establecimiento de jurados, la publicidad en los juicios por medio de audiencias y la brevedad en el término para su conclusión, he aquí lo que demanda el estado actual de nuestra sociedad: permanecer simples espectadores, es querer detener la comente impetuosa del progreso que todo lo arrastra en su veloz carrera [...] En cuanto al personal de la administración, el Ejecutivo nada tiene que observar, pues cree que todos los funcionarios en este ramo cumplen con sus respectivos deberes […].[17]

El poder judicial del estado se componía del Supremo Tribunal de Justicia y de juzgados de primera instancia en Mazatlán (civil y criminal), Culiacán, Cósala, Concordia, Fuente, San Ignacio, Rosario y Mocorito. Por su parte, el Supremo Tribunal estaba integrado por tres ministros y un fiscal que eran electos popularmente cada cuatro años, con la posibilidad de reelegirse.[18]

Miguel Vega era juez de primera instancia en Mazatlán a quien se le había suspendido del ejercicio profesional de abogado como sanción impuesta por el Supremo Tribunal del Estado, por haber fallado en sus sentencias contra texto de ley expresa, lo cual hubiera merecido, en todo caso, la suspensión del empleo y su correspondien-

---

15 Informe del gobernador Domingo Rubí. Culiacán, 1869, Biblioteca Nacional FR.354.72008, p. 48.

16 Nakayama, Antonio, *Sinaloa. Un bosquejo de su historia*, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, p. 310.

17 Informe de Gobierno de Domingo Rubí rendido en Mazatlán el 15 de octubre de 1869, Fondo Lafragua, R. 949 LAF, p. 8.

18 Buelna, Eustaquio, *Compendio histórico, geográfico y estadístico del Estado de Sinaloa*, Imprenta y Litografía de Irineo Paz, 1877, p. 62.

te sueldo, con base en la ley de 24 de marzo de 1813, que regulaba un procedimiento detallado para tal efecto en sus artículos 24, 25, 26 y 28, pero no de su profesión, lo cual estaba protegido por la Constitución Federal.

Después de una precisión sobre la naturaleza de la resolución del tribunal estatal, el acto poseía una naturaleza más administrativa que judicial en opinión del ministro Manuel Auza.[19] En el acta de la Suprema Corte de 20 de julio de 1869, donde consta la votación del amparo promovido por Vega, el ministro Auza aclaró que su voto a favor lo daba por ser una resolución que revisaba un acto gubernativo del Tribunal Supremo de Sinaloa, y no consistía en un "negocio judicial" cuya revisión estaba prohibida en el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869.[20]

El asunto que motivó este problema constitucional fue un juicio por lesiones que sustanció el juez Vega —dictando sentencia el 18 de diciembre de 1868— en el que José Bañuelos había agredido a navajazos a Benito Prado en Mazatlán, el 3 de octubre de 1868, alrededor de las 03:00 de la mañana. La sentencia que dictó Vega exoneró a Bañuelos por haber agredido en legítima defensa, además de haber compurgado la pena por su reclusión durante dos meses y medio previo al dictado de la sentencia. Lo anterior porque la víctima Prado había agredido primero a Bañuelos en estado de ebriedad.

No obstante, el Tribunal Supremo, integrado por su presidente Joaquín García, Eustaquio Buelna y Francisco Malcarpo, resolvió el 22 de marzo de 1869 sancionar a Vega por haber fallado la causa contra texto de ley expresa, ya que no se acreditaba la legítima defensa y el agresor no tenía causa para atacarlo por su estado, pues la víctima había ofendido de igual manera a varias personas en el lugar donde ocurrieron los hechos y aquellos lo habían evadido, conducta que Bañuelos podía haber observado. Además de lo anterior, el arma utilizada era de su oficio, lo cual estaba prohibido.

Al juez Vega se le suspendió de su cargo y se le privó por un año del desempeño de su profesión sin haber comparecido al tribunal, ni haber tenido la oportunidad de declarar sus razones y defenderse. Al respecto, Vega expresó sus agravios, reproducidos en la prensa nacional de la siguiente manera: "Las leyes conmigo no se han observado, pues de luego, sin acusación, sin proceso, sin sumario, ni plenario, sin noticia, audiencia ni citación, he sido condenado".

Al imponerle la pena "se había comenzado por donde había de acabarse". La sanción de no ejercer su profesión es la violación de un derecho "natural del hombre y no del ciudadano":

---

19 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio*, México, SCJN, pp. 204 y 205.

20 La demanda de amparo se había recibido en la Suprema Corte el 5 de julio de 1869, tal como consta en el acta de esa fecha.

> Tal es el derecho que debe abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y prohibirle o quitarle esa facultad para atender a sus primeras necesidades, es querer que perezca por falta de medios para satisfacerlos; por esto es que tales derechos no pueden ser atacados sin cometer la más grande injusticia.
>
> El tribunal, previa la formación de causa, podría haberme declarado inhábil para ejercer un destino público, porque este no es de derecho natural, pero privarme de ejercer mi profesión, es un absurdo y un gran atentado.[21]

Concluye Vega su alegato: "De lo contrario, seríamos los abogados y jueces de peor condición que el último de los ciudadanos".

Durante julio de 1869 se desahogó el juicio de amparo promovido por Miguel Vega, basado en que la providencia sancionatoria del Tribunal Superior de Sinaloa violaba la garantía de ejercer su profesión contemplada en el artículo 4 de la Constitución.[22] El juez de distrito, Pedro S. Bermúdez, había denegado el amparo, declarándolo inadmisible, pero "dejando a salvo sus derechos", el 26 de marzo de 1869.

El amparo *Vega* se presentó ante el juzgado de distrito de Culiacán el 23 de marzo de 1869 y el 5 de julio del mismo año se recibió en la Suprema Corte. Correspondió a León Guzmán como procurador general de la república formular pedimento revocando la sentencia del juzgado de distrito y amparando en consecuencia a Vega. Así se hizo el 20 de julio por el voto mayoritario de siete ministros, ordenando: "Vuelva el expediente al juzgado de origen para que sustancie dicho recurso y pronuncie sentencia conforme a derecho".

El Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa se negó a rendir informe al juzgado de distrito con fundamento en el artículo 8 de la Ley de Amparo y, aun después de pronunciada la sentencia el 20 de julio de 1869, el Tribunal de Sinaloa se negó a cumplimentarla porque la sentencia pronunciada por el juez local había cobrado autoridad de cosa juzgada, no pudiendo revocarla sin incurrir en responsabilidad. "El Tribunal en la dura alternativa de acatar la ley o una resolución de la Corte, opta sin vacilar por la primera", aseveró el Supremo Tribunal de Sinaloa manifestando que el artículo 8 de la Ley de Amparo era terminante en prohibir el amparo en negocios judiciales.

Es un principio incontrovertible que la interpretación de la ley corresponde al que la da. Si el Congreso de la Unión que estableció los juicios de amparo y prometió

---

21 *El Siglo Diez y Nueve,* 20 de junio de 1869. En este número se narran los hechos de la causa según la prensa de Sinaloa el 18 de marzo de 1869.

22 Este art. de la Constitución de 1857 prescribía: "Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad." Este equivale al actual art. 5.

una ley para reglamentarlos viene después en esa ley prometida, diciendo que no corresponde en los asuntos judiciales, ¿qué razones motivadas pudiera tener este Tribunal para contravenir a esa ley, como indudablemente lo haría, si cooperase a hacer efectivo el amparo en negocios judiciales?[23]

El texto de la ley, la soberanía del Estado y la carencia de argumentos públicos de la Suprema Corte[24] inducían a favorecer los argumentos del Tribunal Superior de Sinaloa, según afirmó. La Constitución ha instaurado a la Ley de Amparo como ley suprema de la unión, por lo que los jueces de los estados deben acatarla, según el propio artículo 126 (ahora 133) de la Constitución Federal.

La prensa nacional[25] reportó que el Tribunal Superior desacató rendir el informe ante el juez de distrito "por decoro y obligación derivada de la soberanía de los poderes del Estado". En esta actitud, el Tribunal del Estado, en la voz del magistrado presidente, Joaquín García, se atrevió a afirmar lo siguiente, el 25 de mayo de 1869: "El legislador es el mejor intérprete de las leyes, por lo que la interpretación de los tribunales no cabe sino en defecto de la del legislador".

Como epílogo de esta primera parte, la Suprema Corte de Justicia acudió al secretario de justicia para que, incluso con el uso de la fuerza pública, se permitiera a Miguel Vega el ejercicio de su profesión.[26]

Este precedente actualizó la preocupación que se había hecho patente en el Congreso al discutirse la Ley de Amparo, de que finalmente correspondería al juez federal interpretar la Constitución sobre si el amparo procedía contra actos de todas las autoridades, incluyendo la judicial. A pesar de la parquedad de la resolución de la Suprema Corte, con argumentos más de legalidad que de constitucionalidad, el amparo *Vega* sobrevivió a la rebeldía del Supremo Tribunal de Sinaloa, por lo que en la Ley de Amparo de 1882 se eliminó la prohibición del amparo en negocios judiciales como algo caduco e inútil.[27]

---

23 Archivo General de la Nación, Fondo de la Suprema Corte de Justicia, caja 81, exp. 45.

24 La decisión de la Suprema Corte que se publicó no declara inconstitucional el art. 8 de la Ley de Amparo y sus argumentaciones no son difundidas, describiendo solo de manera esquemática razones de índole legal, pero no constitucional.

25 Los autores agradecen la pesquisa realizada por Alma Adna Beltrán, quien transcribió las copias de periódicos de la época para facilitar la elaboración de estos apuntes. Agosto de 2018, Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

26 Todavía hacia 1874, el fiscal Ignacio Manuel Altamirano desahogaba puntos sobre el caso *Vega* y el cumplimiento de esta sentencia de amparo.

27 Desde el proyecto de reformas a la Ley de Amparo de 3 de octubre de 1877, el secretario de justicia, Protasio Tagle, aceptaba como "admitido el principio de que el amparo [es] procedente en negocios judiciales", por lo que introduce en el art. 31 de la iniciativa a la casación. *La Suprema Corte de Justicia a principios del Porfirismo (1877-1882)*, México, SCJN, 1990, pp. 456 y 457.

Estas resoluciones judiciales provocaron reacciones contra los ministros de la Suprema Corte tanto en Estados Unidos como en México. El Richmond Enquirer de Virginia, uno de los periódicos más influyentes del sur de ese país, comenzó una campaña contra la "usurpación" del poder judicial federal, mientras que el propio Congreso federal al discutir el presupuesto se negó en incrementar el decantado salario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En México, el amparo *Vega,* votado favorablemente por los ministros Vicente Riva Palacio, Ignacio Ramírez, Joaquín Cardoso, Manuel Auza, Pedro Ordaz, José Ma. del Castillo Velasco, Ignacio Ramírez, Simón Guzmán y el procurador León Guzmán, y habiendo sido reprobado por los ministros Pedro Ogazón, presidente de la Suprema Corte, Luis Velázquez, José García Ramírez y M. Zavala, sentó las bases del amparo casación, con el principio de que la interpretación de la Constitución y las leyes correspondía al poder judicial, atenuando la rígida regla de la interpretación legislativa.

Sin embargo, los propios magistrados mexicanos sufrieron la represalia del juicio político que el Congreso de la Unión trató de fincar en su contra por resolver un amparo en contra del texto expreso del artículo 8 de la Ley de Amparo. En sesión secreta de 3 de mayo de 1869, cuando todavía no había dictado resolución definitiva la Suprema Corte, que fue el 20 de julio, los diputados Gaxiola, Macín, Sánchez Azcona y Julio Zárate presentaron acusación formal contra los ministros que habían aprobado el recurso: "Si se quiere que la Constitución y las leyes sean una verdad, no debe consentirse que nadie pueda infringirlas; y mientras más elevada sea la categoría de los funcionarios, es más imperioso el deber de no permitirse que se sobreponga a ellas".[28]

El periódico *El Monitor Republicano* calificó la acusación parlamentaria de un "golpe de Estado" que, de prosperar, desestabilizaría el orden constitucional del país y produciría la anarquía.[29] Francisco Zarco también se unió a esta denuncia en las páginas de *El Siglo Diez* y *Nueve.*[30] Argumentó que esta acusación tenía sus raíces en las secretarías de Estado, con Sebastián Lerdo de Tejada a la cabeza, implicando que el presidente Benito Juárez consentía con esta maniobra, ante su pasividad.[31]

---

28 Tovar, Pantaleón, *Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1874, t. IV, pp. 290 y 291.

29 *El Monitor Republicano,* 9 de mayo de 1869

30 *El Siglo Diez y Nueve,* 7 de mayo de 1869. No escapó a los ojos de Zarco que, en caso de responsabilidad de los magistrados, no habría jurado de sentencia, pues ante la ausencia del Senado, tendría que ser la propia Suprema Corte la que fungiría como jurado de sentencia y ello no sería posible.

31 *El Globo,* 20 de mayo de 1869.

Juan N. Mirafuentes escribió el 14 de mayo de 1869 en las primeras planas de dicho periódico, un punto importante en el debate, distinguiendo los negocios judiciales a que aludía la Ley de Amparo, como aquellos que dirimen una controversia de la resolución que afectaba a Miguel Vega que se trataba de sancionarlo llanamente, pues su dictado no había tenido las formalidades de ningún proceso, como lo aseveró el propio quejoso.

Emilio Rabasa, ante el reconocimiento del amparo en negocios judiciales en la Constitución de 1917 y ante la educación generacional de abogados que tomaban como un recurso normal al juicio de amparo en negocios judiciales, lo calificó de un mal necesario que habría que atenuar sus consecuencias funestas sobre la justicia federal, por ello propuso en 1921 que el amparo en negocios judiciales fuera transformado en un recurso de casación, diferenciado de la Suprema Corte.

Si el amparo procede por inexacta aplicación de la ley civil o penal y si México posee una virtual legislación unificada de ambas materias, auspiciadas por los códigos respectivos, la casación a través de un tribunal central no ofendería el sistema federal y sería la solución para el rezago y el desprestigio de la Suprema Corte y del juicio de amparo que se han forzado para revisar las sentencias locales y uniformar la jurisprudencia sobre una materia que aspira a ser única y nacional, según pensaba.[32]

[32] Rabasa, Emilio, "Reformas a la Constitución Política de la República con el fin de organizar la Corte Suprema de Justicia, como un Tribunal que pueda garantizar la rapidez de sus resoluciones y cumplir las funciones técnicas que la Constitución le encomienda", *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, México, Imprenta M. León Sánchez, Sucs., 1922, pp. 19-28.

El amparo *Miguel Vega* y el origen del control constitucional en México

*Marcos del Rosario Rodríguez**

I. Orígenes y evolución del control constitucional en México

1.1. El Supremo Poder Conservador de la Constitución

La historia del control constitucional en México surgió a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1836, ya que previó a esta, ninguna otra había dispuesto algún medio de defensa,[1] con lo cual, la salvaguarda de la vigencia de los derechos de las personas, así como la supremacía del orden constitucional, resultaba poco eficiente.

Después del fracaso del modelo federal establecido en la primera Constitución que tuviera vigencia en México, como Estado independiente, de 1824, la facción conservadora dominó el escenario político del país.[2] Aprovechando una mayoría parlamentaria y la merma del proyecto federal, el Congreso ordinario se erigió ilegalmente en poder constituyente, promulgando el 30 de diciembre de 1836 la Constitución conocida tradicionalmente como "Las Siete Leyes", por estar dividida en siete partes.

Dicha Constitución regulaba la primacía de la Constitución de forma expresa. Pero no solo se limitó en reconocerla en un enunciado normativo, sino que se creó toda una estructura de protección y salvaguarda de los contenidos constitucionales, en aras de la eficacia y mantenimiento de la supremacía constitucional.

---

* Investigador nivel 1. Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

1 *Cfr.* Noriega Cantú, Alfonso, "El supremo poder conservador", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, UNAM, núm. 69-70, enero-julio de 1968, pp. 255-296.

2 *Cfr.* Barragán Barragán, José, *Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836,* en Galeana, Patricia, *México y sus constituciones,* México, FCE, 1998, pp. 117 y 118.

La aportación más importante de la Constitución centralista de 1836 fue el haber creado un órgano de control político.[3] Este órgano denominado Supremo Poder Conservador,[4] como su nombre lo señala, tenía como finalidad el preservar y conservar el orden constitucional de cualquier intromisión o invasión por parte de cualquier otro órgano de poder.

El control de constitucionalidad de tipo político ejercido por el Supremo Poder Conservador se hace manifiesto en el artículo 12 de la segunda ley, en las fracciones I, II y III, donde se le facultaba declarar la nulidad de todo acto procedente de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que fuese en contra de algún precepto constitucional.[5]

Si bien este órgano de control poseía diversas inconsistencias, como la irresponsabilidad que tenían sus miembros sobre sus actos, o bien, facultades extraordinarias del todo desproporcionadas, como declarar la incapacidad física o moral del presidente,[6] o suspender las sesiones del Congreso y de la Corte Suprema,[7] sentó las bases para la protección y control constitucional en nuestro sistema. Todo medio o instrumento que tenga como fin la defensa de la Constitución, sea de tipo político o jurisdiccional, protege los contenidos constitucionales y, por ende, la supremacía constitucional. Es por eso que, la Constitución de 1836 no solo fue innovadora en ese sentido, sino vanguardista en realzar la primacía del texto, manteniéndolo alejado de cualquier pretensión excesiva por parte de los órganos públicos.

1.2. Manuel Crescencio Rejón y el juicio de amparo

Como se ha señalado, durante la primera mitad del siglo XIX, los incipientes medios de defensa constitucional existentes eran de carácter político. Lo mismo ocurría con

3 La locución "control constitucional" conlleva tres vertientes conforme a la teoría constitucional contemporánea: control político, control jurisdiccional y control social. El político fue el primero de los controles previstos en los marcos constitucionales. Fue en la Constitución estadounidense de 1787 donde se estableció una serie de frenos recíprocos entre los poderes públicos, con el fin de evitar cualquier ejercicio extralimitado de facultades y, de esta forma, garantizar un balance en la actuación de dichos órganos. Los controles políticos están orientados a fungir como factores de equilibrio, conservando la vigencia del principio de división de poderes. Fue en Francia, en el seno de la Constitución del Año VIII (1799), en donde se creó el primer ente encargado de mantener la vigencia del orden constitucional, el cual fue denominado "Senado Conservador". Del Rosario, Rodríguez, Marcos, "Control de constitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, Consejo de la Judicatura-IIJ-UNAM, 2014, t. 1, p. 222.

4 Barragán, Barragán, José, *op. cit.,* p. 120.

5 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales (1808-1999)*, México, Porrúa, 1999, p. 210.

6 *Idem.*

7 *Idem.*

la tutela de los derechos humanos, la cual estaba a cargo de los órganos de representación política. Lo anterior, debido a que, en los inicios del constitucionalismo mexicano, la salvaguarda del orden constitucional no era vista como una cuestión que trascendiese a los particulares, sino se limitaba a la preservación del principio de división de poderes y el equilibrio entre los distintos órdenes gubernamentales, es decir, entre la federación y los estados.

Si bien, desde su origen como país independiente, en México la influencia del modelo constitucional americano es innegable, es un hecho también, que la tradición del derecho codificado emanado de la ilustración francesa, muy asentada en el sistema jurídico mexicano en el siglo XIX, permeó de forma más amplia en la praxis legislativa, con lo cual, las nociones que planteaban postulados tales como que los jueces podían ser garantes de derecho, resultaban lejanas a la realidad imperante.

La función judicial se reducía al hecho de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, según lo previsto por el artículo 245 constitucional, por lo que el juez se encontraba imposibilitado para interpretar o argumentar al momento de resolver un conflicto determinado.

La restricción a la labor del juez como intérprete de la ley se remonta a la Ilustración francesa, particularmente, en el pensamiento de Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, quien concebía al juez como un ente autómata, inanimado, limitado a fungir como boca de la ley.

El juez se encontraba restringido para poder interpretar algún aspecto del texto que trasgrediera el orden jurídico o la esfera jurídica de la persona, pues no podía asumir las funciones del poder representante de la voluntad soberana del pueblo, quien era el único que podía ejercer un control sobre la ley, fuese para derogarla, abrogarla o darle un sentido distinto. La intervención de cualquier agente distinto al legislador era considerado un actuar ilegítimo y contrario al principio de división de poderes.

La violación a los derechos del hombre[8] no se dimensionaba como una afectación a la esfera jurídica de la persona, sino como un atentado contra las instituciones y entes públicos. De ahí que las disposiciones vigentes en aquel entonces se encaminaron a sancionar a las autoridades vulneradoras, más que a la reparación o resarcimientos de los derechos.[9]

Por tanto, toda afectación a derechos se concebía como una falta grave a la Constitución, trayendo consigo la destitución en el cargo de la autoridad responsable, mediante juicio político (*impeachment*) a cargo del legislativo.

El control jurisdiccional de la Constitución en México surgió en Yucatán en 1841, a través de la creación de un instrumento de protección de derechos humanos denominado juicio de amparo, siendo hasta ese entonces el primer medio de tutela

8 Forma de denominar a los derechos humanos en el siglo XIX.

9 González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, México, Porrúa, 2009, p. 155.

diseñado *ex profeso* para reparar cualquier afectación producida por el actuar indebido de una autoridad.

El control jurisdiccional tiene un primer antecedente en Inglaterra con el caso *Thomas Bonham* (1610), en el cual, por primera ocasión, un órgano jurisdiccional declaró la invalidez de una ley *(Act)* del Parlamento por considerar que dentro de su contenido había disposiciones contrarias al *common law.* Pero sin duda, el caso más emblemático es el de *Marbury vs. Madison* (1803), resuelto por el célebre juez John Marshall, toda vez que, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América se erigió como máximo intérprete y defensor de la supremacía constitucional, aun cuando carecía de atribuciones expresas para ello. En una decisión histórica, Marshall advirtió que, solamente a través de la revisión hecha por el órgano jurisdiccional supremo *(judicial review)* es que se podrían frenar los excesos del legislador, con la emisión de leyes contrarias a lo dispuesto por la Constitución Federal.

Sin embargo, a diferencia del *judicial review* estadounidense, cuya esencia se limita al control de las leyes por parte de la Corte Suprema, sin advertir las afectaciones generadas por la norma impugnada, el amparo se constituye como una vía de acceso directa ante la competencia del poder judicial que busca garantizar la vigencia de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, ante la posible vulneración de estos por parte de una autoridad.

Para una mayor y mejor reflexión sobre lo que es el amparo es necesario referir el contexto histórico en el cual surgió. Fue durante 1840 que, mediante un movimiento revolucionario, Yucatán se separó del Estado mexicano en razón de las siguientes causas: debido al establecimiento del pago de derechos aduaneros que desde la guerra con Texas se había impuesto a todo el país, la imposición de contingentes de sangre sobre el pueblo yucateco y, principalmente, por haberse instaurado una forma de estado centralista en 1836.

Las afectaciones económicas y sociales, así como el mal Gobierno del presidente Antonio López de Santa Anna, provocaron un malestar social profundo en la península de Yucatán, fortaleciendo la rebelión de los federalistas asentados en la entidad para independizarse del país, teniendo como condición para su reincorporación, hasta que fuese restablecido el modelo federal.

Santiago Imán fue quien encabezó el movimiento armado en contra del régimen centralista, apoyado principalmente por los contingentes de sangre que escaparon de ser enviados a Texas. Tal situación trajo consigo el triunfo de los separatistas yucatecos, quienes, hacia junio de 1840, declararían formalmente su separación del resto de la nación mexicana.[10]

[10] No obstante, la base de la nueva entidad será su propia Constitución como entidad federada promulgada el 6 de abril de 1825, por decreto de la Legislatura reinstalada el 4 de marzo de 1840, pues la declaración de independencia de México se entendía transitoria "mientras no volviese a adoptarse en la República, el sistema federal", p. 160.

Ya desde los inicios de la vida independiente de la nación mexicana, Yucatán había mostrado ciertas reservas en su incorporación a la Unión, particularmente en lo relativo al derecho de establecer contribuciones con arreglo a las circunstancias locales, y solo se impuso la obligación de contribuir a los gastos generales en la proporción que le correspondía.[11] La sociedad yucateca había desarrollado una idiosincrasia propia, ya que desde 1565 se creó la Capitanía General de Yucatán, la cual, a diferencia del Virreinato de la Nueva España, era una entidad bajo la dependencia directa del rey de España. Por su ubicación geográfica representaba un punto importante para el control militar y Gobierno del reino español.

Pese a lo anterior, nunca hubo marcadas tendencias separatistas por una autodeterminación plena, sino que los factores que llevaron al estado de Yucatán a su separación temporal de México, fueron de índole político. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1836, el estado de Yucatán, influenciado por federalistas, arguyeron que se había vulnerado el pacto federal establecido en 1824, por tal motivo, la soberanía cedida a la federación fue retrotraída para ser asumida por los poderes locales y constituirse en un país independiente.

Como se señaló, a principios de 1840 el movimiento separatista triunfo sobre el gobierno central, estableciendo como condición para volver a ser parte de México el restablecimiento del sistema federal en todo el territorio.

El Congreso local instalado el 20 de agosto de 1840 se otorgó facultades de poder constituyente, pues se requería la redacción de un nuevo documento constitucional que rigiera los destinos del nuevo país independiente. Entre los redactores de la nueva ley fundamental se encontraba el célebre jurista y filósofo Manuel Crescencio Rejón, quien fuera electo diputado por el Distrito de Mérida y encargado de presidir la Comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución.

Rejón, quien había sido diputado constituyente en 1824, diputado en 1827 y senador en 1829, además de haber ocupado cargos en la administración pública federal, fue el encargado de diseñar el modelo constitucional yucateco en 1841.

La Constitución de 1841 destacó entre otras cosas, por establecer por primera vez, el sufragio popular directo, la responsabilidad política de los servidores públicos (*impeachment*), así como la integración colegiada del poder ejecutivo;[12] sin embargo, las aportaciones más trascedentes atribuidas a Rejón son: la incorporación de un catálogo de derechos humanos y la instauración del juicio de amparo como medio de protección de tales derechos.

Como se advirtió, previo a la promulgación de la Constitución en cuestión, la tutela de los derechos humanos, como tal, era inexistente, ya que el control constitucional se limitaba a dirimir conflictos interorgánicos, cuando pusieran en riesgo la

[11] Ancona, Eligio, *Historia de Yucatán desde la época más remota hasta nuestros días,* 2a. ed., Madrid, Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, 1889, t. III, p. 361.

[12] González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 155.

vigencia del orden constitucional. De ahí la importancia del pensamiento de Rejón, consistente en extraer de los órganos políticos, el control de la constitucionalidad, transfiriéndole al poder judicial la atribución de fungir como garante de los derechos humanos y de la Constitución.

De ahí que esta ley fundamental fuese la primera en incluir un apartado *ex profeso* en el que se reconocieron los derechos del hombre[13] y, de esta manera, se resaltó su importancia. La denominación utilizada para dicho apartado fue la de "garantías individuales", la cual, volvería a ser utilizada por los positivistas, cuya influencia sería determinante en la confección de la Constitución de 1917.

Rejón prefirió el término garantías al de derechos del hombre, toda vez de que, para él, lo importante no eran los derechos declarados o reconocidos, sino cómo serían tutelados en caso de violación. Esto es el fundamento o la *ratio* de la garantía como medio de protección, cuya finalidad es garantizar la intangibilidad de los derechos. Este medio sería denominado por Rejón como amparo.

Rejón señaló que, al fortalecer al poder judicial, debilitando la omnipotencia del poder legislativo y las arbitrariedades del gobierno, la Comisión redactora colocó a las garantías individuales como objeto esencial y único de toda institución política bajo la salvaguarda de aquel que responsable de sus actos sabrá custodiar el sagrado depósito que se confía a su fidelidad y vigilancia,[14] en este caso, del poder judicial.

De este modo, el artículo 53 del proyecto constitucional recogió el pensamiento de Rejón al establecer que le correspondía a la Suprema Corte de Justicia del Estado de Yucatán amparar en el goce de sus derechos a toda persona que pidiere su protección, en contra de las normas emanadas por la Legislatura, así como de los actos del ejecutivo que fueran contrarias a la Constitución. Limitándose en ambos casos a reparar el agravio producido.

Siguiendo a Alexis de Tocqueville, autor que produjo una gran influencia en Rejón, las sentencias dictadas por el poder judicial, tratándose del juicio de amparo, no afectarán la vigencia de la ley, pues sus efectos son relativos o particulares a las personas que promovieron la acción. En palabras de Rejón, la ley que sea considerada como inconstitucional verá disminuida su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Lo anterior, con el fin de evita cualquier detrimento de la ley y, con ello, del principio de división de poderes, de seguridad jurídica y de presunción de constitucionalidad de las leyes.[15]

---

13 Si bien, ya desde la Constitución de Cádiz (1812) se habían reconocido derechos humanos, así como en el resto de los ordenamientos constitucionales vigentes en nuestro país, su regulación se encontraba esparcida a lo largo del texto, lo cual dificultaba su sistematización y, sobre todo, el sentido de vinculatoriedad para su defensa.

14 Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas para la Administración Inferior del Estado, Mérida, Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841, p. 20.

15 *Ibidem,* p. 16.

Rejón estimó que el amparo tendría dos vertientes. Una de estas sería un juicio ante los tribunales de primera instancia, con el objeto de proteger las garantías individuales. La segunda, sería un juicio planteado de forma directa ante la Suprema Corte del Estado, contra las leyes del Congreso o actos del poder ejecutivo que vulnerasen el orden constitucional. Como lo advierte el doctor Manuel González Oropeza, surgió por primera ocasión un instrumento judicial de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad: "Esta naturaleza del amparo, de un juicio propio y no de un recurso subsidiario dentro de otro juicio, le dio la característica que hasta la fecha tiene, por lo que, en opinión de Emilio Rabasa, esta peculiaridad fue obra de Rejón".[16]

El proyecto aprobado dispuso en su contenido la propuesta de Rejón en relación al juicio de amparo. Fue la primera vez que, en una Constitución, los derechos humanos formalmente reconocidos se encontraron tutelados mediante un control jurisdiccional, lo cual evidenció la importancia de los derechos por encima de cualquier decisión o voluntad de algún órgano de poder.[17]

Pese a las aportaciones y liderazgo de Rejón para la construcción del sistema constitucional en Yucatán, las relaciones con el gobernador Santiago Méndez no eran del todo buenas, pues intentó aislarlo de los temas trascedentes de la entidad. Además, las funciones de Rejón como conciliador del estado con el Gobierno general lo acercaron en demasía con Antonio López de Santa Anna, quien lo nombraría ministro de Relaciones Interiores y Exteriores en 1844, lo cual le traería a la postre un alejamiento con la facción federalista.

En las discusiones del Constituyente de 1842 el estado de Yucatán envió una representación con el fin de manifestar y explicar, de forma pormenorizada, las razones por las cuales se había separado de la Unión, expresando su firme deseo de reincorporarse una vez establecido de nueva forma el sistema federal.

Fue durante los debates del constituyente en cuestión que Mariano Otero elaboró su célebre voto particular en el que planteó un modelo federal con diversas variantes con relación a lo dispuesto en la Constitución Federal de 1824, así como su propuesta de juicio de amparo, cuya base tenía en común la noción desarrollada por Rejón.

Entre los diversos vaivenes ideológicos de Santa Anna se encuentra el haber promulgado el Acta de Reforma de 1847, documento mediante el cual se restableció la vigencia del orden federal; sin embargo, su implementación fue sumamente difícil, ya que en esos momentos el país sufría la ignominiosa invasión de parte de Estados Unidos de América.

Tanto Rejón como Otero coincidieron en las sesiones de deliberación del Acta de Reforma, ordenamiento que reguló por primera ocasión la figura del amparo; sin

[16] González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 170.

[17] *Ibidem*, p. 171.

embargo, ambos tenían una percepción distinta respecto a la naturaleza y alcances de este medio de protección. Si bien el modelo de Otero tenía como base al de Rejón, una de las finalidades adheridas por el gran jurista jalisciense era la de federalizar este medio de control, escindiendo de la competencia local, la tutela de los derechos humanos.

Derivado de un atentado por un libelo de la prensa, Rejón se vio impedido para continuar con los trabajos del Acta de Reforma de 1847, con lo cual nunca se pudieron contrastar las nociones que permeaban en torno al juicio de amparo.

1.3. La fórmula del juicio de amparo en la noción de Mariano Otero

El juicio de amparo fue instaurado en el Acta de Reformas de 1847. Como se señaló, desde los debates del constituyente de 1842, Mariano Otero elaboró un voto particular en el que proponía un modelo de estado liberal, federal y garantista; sin embargo, su influencia quedaría plasmada en la citada Acta de Reformas y, a la postre, en la Constitución de 1857, la primera en reconocer al amparo como medio de protección de los derechos del hombre.

Si bien Otero basó su diseño de amparo en el pensamiento de Alexis de Tocqueville y en el modelo de Rejón, su noción sobre lo que debería ser el juicio de garantías tenía sus propias particularidades, aunque, en esencia, la finalidad común era: tutelar los derechos de las personas y salvaguardar la vigencia del orden constitucional.

En su célebre voto de 1842, Mariano Otero refirió que el órgano más apto para proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos era el judicial, pues en su naturaleza se encuentra una función inherente de salvaguardar cualquier acto de injusticia o afectación:

> Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación á los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán mas. Esta garantía solo puede encontrase en el poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. Aun en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escritor profundo ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve á grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger á todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo ó del Legislativo, ya de los Estados ó de la

> Unión […]. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan á las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que á mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Judicial de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado á representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial.[18]

Queda de manifiesto que, para el gran jurista jalisciense, el poder judicial se debería erigir en el garante de los derechos vulnerados y de la Constitución, toda vez que, por su naturaleza y función, era el único órgano de poder que podría limitar los posibles excesos de los otros, idea recogida en su momento por Rejón, tomando como zócalo el razonamiento expuesto por los *"padres fundadores"* cuando dotaron al poder judicial la máxima responsabilidad de ser quien acotara cualquier actuar omnímodo o desproporcionado que pudiera poner en riesgo la supremacía constitucional.[19]

Por tales motivos, se puede inferir la idea de Otero de limitar los alcances del juicio de amparo solo para actos del ejecutivo y del legislativo que pudiesen transgredir algún derecho humano, desestimando la procedencia del amparo tratándose de actos emanados de un juez u órgano jurisdiccional. Este rasgo distintivo fue incorporado como elemento esencial en la fórmula del amparo, lo cual, como se verá más adelante, conllevaría un retraso en el desarrollo de la justicia constitucional, ya que la tutela de los derechos no era efectiva, sino parcial.

En el voto particular de Otero queda de manifestó de forma expresa la necesidad de federalizar la tutela de los derechos humanos, como un factor determinante para el funcionamiento del modelo federal:

> Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución federal debía arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano, y yo he creído que esta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que en este punto es en el que se caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según que se extienden ó se limitan esos derechos. Por eso se ha dicho con razón, que "en los Estados populares las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como en las monarquías establecen cuál es el monarca", y la Constitución no debe dejar nunca á las leyes secundarias el poder de destruirlas. El medio copiado de las instituciones del Norte, y adoptado por las nuestras de 824, de dejar ese arreglo á cada uno de los Estados, me parece peligroso y poco consecuente; peligroso porque así se abandona por el

---

18 "Voto particular de Mariano Otero", *La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres*, México, Poder Judicial de la Federación, doc. núm. 28, 1985, p. 137.

19 *Cfr.* Hamilton A.; Madison J. y Jay J., *El federalista,* 2da. ed., México, FCE, 2001, pp. 330-353.

> poder federal á otros poderes extraños un objeto tan esencial como la forma misma del gobierno, y se expone á la República á una irregularidad muy temible […] Pues bien, una vez establecida esa verdad, demostrado que el gobierno de la Unión es bajo cierto aspecto un gobierno verdaderamente nacional, y caracterizado por su forma con la denominación de republicano representativo popular, es preciso convenir en que ál él y solo á él toca conservar este carácter y regularizar su propia organización por medio de la ley fundamental […].
>
> De consiguiente entiendo que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de las República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.[20]

De lo anterior es importante advertir algunos aspectos que ponen de manifiesto los rasgos distintivos del pensamiento de Mariano Otero en cuanto al deber ser del juicio de amparo, entre los que se encuentran la tendencia a fortalecer el federalismo mediante la consolidación del poder judicial, lo que evidencia su desconfianza para que los estados reconozcan y tutelen los derechos humanos. En la noción de Otero, la Unión podría correr riesgo de desaparecer si se dispensa a los estados de cualquier facultad que pudiere llevar a una separación. De ahí que, la Federación debía asumir el control constitucional y la tutela de los derechos humanos. Situación que a la postre ocurriría, a partir del caso *Miguel Vega*, y el establecimiento formal del control concentrado de constitucional en el poder judicial, a partir de la Constitución federal de 1917.

1.4. Diferencias en las concepciones del juicio de amparo entre Rejón y Otero

Es indiscutible que la figura jurídica más importante que ha sido creada para proteger los derechos humanos ha sido el juicio de amparo. Se puede decir que no se entiende el desarrollo del control jurisdiccional sin la existencia de este instrumento de tutela.

Por su eficacia, ha sido una figura que ha trascendido en el tiempo y en el espacio, de ahí que haya sido adoptado, con ciertas variantes, en diversos sistemas jurídico, y que sea importante conocer sus orígenes.

Como se señaló, el amparo tiene su fundamento en los modelos diseñados por Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, respectivamente. Cada uno de dichos modelos aportaron los elementos sustanciales para construir el instrumento de tutela que hoy en día tenemos.

---

[20] "Voto particular de Mariano Otero", *cit.*, p. 131.

Aunque con diferencias, la tutela de los derechos humanos y el control de la constitucionalidad de los actos a través de una vía jurisdiccional con efectos relativos son el punto de coincidencia entre ambas visiones, distinguiendo al juicio de amparo de otros medios de control existentes, al menos, hasta antes de su instauración.

Esta noción tiene su origen en la figura del *judicial review* establecida por el célebre juez John Marshall en el caso paradigmático *Marbury vs. Madison*, el cual incidió de forma directa en ambos pensamientos, particularmente en el de Rejón, para concebir la idea de que debe ser el poder judicial el encargado de la tutela de los derechos humanos y la salvaguarda de la supremacía constitucional.

También debe señalarse que uno de los autores que más influencia tuvo en la clase política mexicana del siglo XIX fue Alexis de Tocqueville con su obra *La democracia en América*. En dicha obra, como se recordará, el autor francés destaca la funcionalidad del modelo constitucional americano, particularmente, el papel del poder judicial como ente encargado de mantener la estabilidad del orden jurídico; de ahí que, el modelo de amparo de ambos juristas mexicanos tuviese una base sólida en este pensamiento.

De lo anterior se desprende la noción de que siendo el poder judicial el órgano de poder encargado de proteger y defender el sistema constitucional, resulta ilógico que sus actos puedan producir efectos negativos o contrarios a este; por ello, tanto Otero como Rejón coinciden en excluir a los actos del poder judicial como susceptibles de ser revisados por vía del amparo.

Ahora bien, entre las diferencias sustanciales de cada concepción está la del ámbito de competencia del juicio. Mientras que Rejón pensó en el amparo como un instrumento de tutela planteado en forma de juicio ante un juez de primera instancia local tratándose de violaciones derechos humanos, y ante la Suprema Corte del Estado cuando fuere contra las leyes del Congreso o actos del ejecutivo que vulnerasen el orden constitucional; es decir, fue dimensionado como un medio de control jurisdiccional local, pues para el jurista yucateco las constituciones de las entidades federativas eran asideros naturales para reconocer y proteger los derechos humanos. En cambio, para Mariano Otero la tutela de los derechos tenía que estar a cargo del Poder Judicial de la Federación, a través de los jueces de distrito, como ámbito de competencia supremo del Estado mexicano, de ahí que, como se advirtió en párrafos anteriores, desconfiara en otorgarle a los jueces locales algún tipo de custodia constitucional, pues en su razonamiento, esto podría mermar la fuerza del sistema federal.

Aun cuando los padres del amparo confeccionaron un instrumento trascendental para garantizar la reparación ante cualquier violación a un derecho humano perpetrada por alguna autoridad, el hecho de no incluir los actos violatorios emanados de órganos jurisdiccionales limitaba en buena medida la eficacia de sus alcances y fines. De ahí que el caso *Miguel Vega*, que a continuación se analizará, haya sido determinante para la consolidación del juicio de amparo como auténtico un instrumento de tutela efectivo e integral.

II. El amparo *Miguel Vega* y la interpretación constitucional del artículo 8 de la Ley de Amparo por parte de la Suprema Corte

Como se refirió, no sería sino hasta la célebre resolución del caso *Miguel Vega* que el juicio de amparo se concebiría como procedente en contra de negocios judiciales y no de actos derivados de autoridades administrativas y legislativas. Además de lo anterior, el caso en cuestión permitió que la Suprema Corte ejerciera una revisión judicial efectiva sobre los actos del poder legislativo que transgrediesen el orden jurídico por vía de la interpretación constitucional de las leyes, lo cual, como se ha advertido, resultaba imposible aun cuando en las discusiones de la Ley de Amparo de 1869 se habían mostrado las bondades de la figura estadounidense del precedente judicial y la interpretación constitucional del juez derivado principalmente, como se refirió, de los alcances normativos del artículo 101 constitucional.

El caso del amparo *Miguel Vega* surge de un asunto de índole penal. José Bañuelos, cargador de oficio, apuñaló al jornalero Benito Prado en Culiacán, derivado de una riña que estos sostuvieron. Miguel Vega, juez de letras con asiento en Culiacán, Sinaloa, conoció de la causa criminal, dictando sentencia el 18 de diciembre de 1868.

En su resolución, el juez Vega valoró que José Bañuelos actuó en legítima defensa, por lo que impuso como pena dos meses y medio de presión. Por vía de apelación, el Tribunal Superior de Justicia de la entidad al conocer de la impugnación consideró que la sentencia era contraria a derecho, por lo que decidió revocarla.

En cuanto al juez Miguel Vega, el Tribunal Superior consideró que había dictado una sentencia en la que no se valoraron adecuadamente los hechos ni la responsabilidad del agresor, por lo que decidió sancionarlo con fundamento en las leyes de Cádiz de 1813, las cuales se encontraban en vigor en aquel entonces en todo el territorio,[21] y que disponían, en los artículos 7 y 8, que cuando un tribunal revocaba el fallo del inferior y estimaba que si por ignorancia o descuido el juez había fallado contra ley expresa se debía privar de su cargo por un año. En consecuencia, fue separado del cargo por ese lapso.[22]

Pero no fue la sanción dictada por el Tribunal Superior de Justicia local, la cual se encontraba debidamente fundada y motivada, la que generaría un agravio al juez Miguel Vega, sino una sanción adicional, misma que consistió en prohibir el ejercicio de la profesión de abogacía durante un año, lo que implicaba la vulneración de su derecho a la libertad de trabajo.[23]

---

21 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio,* México, SCJN, 1988, s.p.

22 *Idem.*

23 *Idem.*

En dicha resolución el Tribunal no actuó como un órgano jurisdiccional materialmente, sino que fungió como un órgano administrativo, con atribución y competencia para imponer sanciones y castigos a las autoridades inferiores.[24]

Como consecuencia de dicha sentencia, Miguel Vega interpuso una demanda de amparo, aun cuando en la Ley de Amparo de 1869 (art. 8) se establecía que no era admisible el recurso de amparo en negocios judiciales, tal y como se ha mencionado. El juez de distrito del estado de Sinaloa, basándose en la prohibición expresa de la norma, no dio entrada a la demanda, desechándola de plano.

Debido a dicha resolución, el juez Vega interpuso un recurso de apelación ante la Suprema Corte, trayendo consigo la revocación del auto del juez de distrito. Para llegar a tal decisión, en un primer momento, la Corte discutió la naturaleza material del acto emitido por el Tribunal Superior de Justicia, es decir, si efectivamente se trataba de un acto judicial, o bien, de un acto de carácter administrativo. En opinión del ministro Miguel Auza, que a la postre sería la posición que imperaría en la sentencia, se precisó que el acto poseía las cualidades de un acto administrativo.

Fue a León Guzmán, como fiscal de la Suprema Corte, a quien le correspondió pedir al Pleno del máximo tribunal la revocación de la sentencia del juzgado de distrito para que de esta forma procediese el amparo y la tutela del derecho vulnerado al juez Miguel Vega.

El Tribunal Superior de Justicia se negó a rendir el informe a la Suprema Corte, así como a cumplimentar la sentencia de 20 de julio de 1869, basándose en lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley de Amparo, así como por el hecho de que la sentencia revocada ya había causado estado, y siendo cosa juzgada, resultaba improcedente su modificación sin que se incurriera en una responsabilidad. Por tanto, el Tribunal Superior fue deferente con el legislador y optó por el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, aplicando lo previsto por el referido artículo, y desvinculándose de lo interpretado y resuelto por la Suprema Corte.

La interpretación constitucional vertida por la Corte generó una reacción en diversos ámbitos y sectores del foro jurídico y político. En el semanario *El Derecho* se identificó el *quid* de este caso, cuya pregunta fundamental era: ¿la Suprema Corte de Justicia ha traspasado sus facultades al dar entrada?

La motivación del Tribunal Superior se basó en el razonamiento prevaleciente en aquella época, como ya se ha expuesto en el presente trabajo, de que la interpretación de la ley correspondía solo a quien la elaboraba. Por tanto, si el Congreso de la Unión estableció que los negocios judiciales no eran susceptibles de ser revisados por vía de amparo, cómo podía justificar una atribución en una materia que resultaba del todo improcedente.

---

[24] Martínez Lazcano, Alfonso Jaime, "Amparo Vega", *Revista jurídica primera instancia,* México, julio-agosto de 2010, p. 2.

En una de las consideraciones del resolutivo en cuestión, la Suprema Corte señaló con relación a la queja interpuesta por el juez Vega ante la jurisdicción de amparo, en relación con la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del estado de Sinaloa, que: "al salirse de la prescripción legal ha violado clara y terminantemente la garantía consignada en el Art. 4º de la Constitución Federal, según el cual a nadie se puede impedir el ejercicio de su profesión sin ser juzgado y sentenciado en la forma regular, cuando ataca los derechos de tercero, o gubernativamente conforme a la ley, cuando ofende los de la sociedad".[25] En su resolutivo, la Suprema Corte de Justicia amparó y protegió a Miguel Vega contra la providencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa de suspenderlo por un año en el ejercicio de su profesión de abogado, lo cual vulneraba en su persona el derecho reconocido en el artículo 4 constitucional.[26]

En su resolución, la Suprema Corte no solo garantizó de forma efectiva el derecho a la libertad de trabajo a favor de Miguel Vega, previsto en el artículo 4 de la Constitución Federal, sino que desarrolló un ejercicio de interpretación jurídica garantizando la supremacía del texto constitucional sobre una norma inferior a través de la declaración implícita de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo, cuyo contenido limitaba la eficacia del juicio de amparo y de una tutela efectiva. De ahí que juristas del calado de don Antonio Carrillo Flores hayan equiparado como el equivalente mexicano del célebre caso *Marbury vs. Madison.*[27]

Si bien no existió una declaración explícita de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo, a través de los alcances de la interpretación vertida por la Suprema Corte al otorgar el amparo a Miguel Vega se puede advertir que se llevó a cabo una declaración de inconstitucionalidad implícita.

Derivado de la resolución dictada por los magistrados de la Suprema Corte algunos integrantes del Congreso de la Unión comenzaron una persecución política que culminaría con la interposición de una demanda de juicio político, teniendo como causal de procedencia el hecho de haber resuelto un amparo en contra del texto de la ley, en este caso, de lo previsto por el artículo 8 de la Ley de Amparo. En el fondo, el Congreso buscaba sancionar a los magistrados Vicente Riva Palacio, José María Castillo Velasco, Pedro Ordaz, Joaquín Cardoso, Ignacio Ramírez, Simón Guzmán y al procurador León Guzmán por haber efectuado una interpretación constitucional de la norma referida, lo cual seguía siendo visto como una actividad restringida para los órganos jurisdiccionales.

Los diputados que iniciaron el juicio político en contra de los magistrados mencionados al haber admitido la demanda de amparo promovida por el juez Vega

25 *Ibidem,* p. 3.

26 *Idem.*

27 *Cfr.* Carrillo Flores, Antonio, *La Suprema Corte Mexicana, de 1824: al caso de Miguel Vega y la acusación contra los Magistrados en 1869: nacimiento y derogación del juicio de amparo,* México, SCJN, 1999, p. 168.

arguyeron que "[...] si se quería que la Constitución y las leyes fuesen de verdad, no debe consentirse que nadie pueda infringirlas; y mientras más elevada sea la categoría de los funcionarios, es más imperioso el deber de no permitirse que se sobreponga a ellas".[28]

Antonio Carrillo Flores consideró esta acción del Congreso de la Unión como un craso error, ya que en vez de buscar juzgar una aparente conducta inconstitucional de los magistrados al resolver en un sentido determinado, y no como ellos consideraban que era el debido, se debió haber emitido una ley que permitiese revisar, mediante un proceso diverso al amparo, las decisiones de los tribunales locales, lo cual hubiera sido perfectamente compatible con el artículo 101 de la Constitución, aprovechando la riqueza jurisprudencial estadounidense existente sobre la materia, o bien, que el poder revisor hubiese realizado la reforma constitucional correspondiente.[29]

Como se ha podido advertir, la Suprema Corte fundó su resolución en el artículo 101 de la Constitución Federal, el cual preveía los casos de violaciones a los derechos del hombre consagrados en el texto constitucional por leyes o actos de autoridad, serían resueltos por los tribunales federales en caso de controversia. En cambio, el Congreso sostenía que con fundamento en el artículo 8 de la Ley de Amparo los actos emanados de los órganos jurisdiccionales resultaban improcedentes para ser revisados por vía de dicho juicio constitucional.[30]

Si bien existía una contradicción entre estos dos preceptos, la forma de llevar a cabo el procedimiento el Gran Jurado del Congreso de la Unión hacia los magistrados sujetos a proceso de juicio político provocó una reacción enérgica por parte de un sinnúmero de legisladores que fueron desistiéndose en el ánimo de juzgar la actuación de los jueces constitucionales.

En un documento memorable suscrito por el magistrado Ignacio Ramírez, dirigido a los secretarios del Congreso, justificó su negativa, así como la de sus compañeros magistrados, de comparecer ante la Comisión del Gran Jurado:

> La Constitución Federal reconoce como principio fundamental de nuestras instituciones políticas la independencia de los supremos poderes de la Federación, y tal independencia faltaría desde el momento en que uno de esos poderes se constituyese en juez de otro. La acusación infringe este precepto constitucional con el hecho de pretender que el Congreso se erija en juez de la Suprema Corte de Justicia. Esta infracción es evidente porque lo que sirve de materia a la acusación es un acto de dicha Corte ejercido dentro de la órbita de sus facultades constitucionales como supremo Poder Judicial de la Federación.[31]

---

28 Tovar, Pantaleón, *Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional,* México, Imprenta Cumplido, 1874, t. 4, pp. 290 y 291.

29 *Cfr.* Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.,* p. 167.

30 *El Siglo Diez y Nueve,* México, séptima época-año vigésimo sexto, viernes 7 de mayo de 1869.

31 Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.,* p. 167.

> Se intenta dar a la acusación el carácter de personal contra siete Magistrados, pero el Congreso de la Unión abunda en buen sentido para conocer que en esto hay una equivocación tan patente como lamentable. Los acuerdos de todo cuerpo colegiado se forman por la reunión de los votos de sus individuos; y desde el momento en que la mayoría se ha declarado en un sentido, los individuos desaparecen, y no queda sino el cuerpo moral único que puede dar a esos acuerdos el carácter de tales. En otros términos: el voto de la mayoría es el voto del cuerpo colegiado. Lo que se dice del voto de esa mayoría se entiende del cuerpo colegiado. Acusar a la mayoría por ese voto, es acusar al cuerpo mismo. Estos principios de estricto derecho, lo son también de simple sentido común.
>
> La Suprema Corte de Justicia tiene el sagrado e imprescindible deber de sostener su independencia como Supremo Poder Constitucional. Esa independencia está íntimamente ligada con su ser político; es un atributo esencial que deriva de la ley suprema del país. La Corte consentiría mil veces en dejar de existir, antes que vivir sin su independencia constitucional. Estas consideraciones prueban cumplidamente que la acusación intentada contra la mayoría de la Suprema Corte de Justicia, es un atentado contra el Supremo Poder Judicial de la Federación y un intento de violar su independencia.
>
> [...] El art. 8° de la Ley de Amparo, es notoriamente contrario al 101 de la Constitución. Este manda que sea oída en juicio toda queja por violación de garantías individuales que cometa cualquier autoridad. Aquel excluye los negocios judiciales. Ahora bien, para nadie puede ser dudoso que cuando una ley cualquiera pugna con la Constitución, los tribunales deben sujetarse a esta y desechar aquella.
>
> Hay otra razón muy poderosa y decisiva. El art. 101 de la Constitución tiene por objeto evidente favorecer y asegurar las garantías individuales. Luego el art. 8" de la Ley de Amparo que contraría al 101 de la Constitución, ataca esas mismas garantías. Luego el artículo 8° de la ley cae bajo la prevención del artículo constitucional. Luego el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad y el deber de conocer amparos contra el referido artículo 8°.
>
> Esto funda eficazmente la facultad constitucional de la Corte de Justicia. A la cuestión sobre si el Congreso puede juzgarla por su declaración, la respuesta, en sentido negativo, es tan obvia como legal.

Finalmente, la acusación no prosperó y la Suprema Corte continuó dando entrada a los juicios de amparo contra actos judiciales,[32] hasta que en la Ley de Amparo de 1882 se eliminó la prohibición del amparo en negocios judiciales como algo caduco e inútil.[33]

III. Conclusiones

Desde su origen, el juicio de amparo tuvo como objetivo garantizar de forma efectiva los derechos humanos de las personas ante cualquier vulneración perpetrada por

[32] Martínez Lazcano, Alfonso Jaime, *op. cit.,* p. 4.

[33] González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 293.

parte de alguna autoridad. Como es lógico, este instrumento fue adecuándose a las exigencias políticas, sociales e históricas de su momento, evolucionando a un estatus de mayor eficacia, y así cumplimentar de mejor forma su fin.

El papel del juez constitucional ha sido determinante en la evolución del amparo, ya que, a través de la interpretación judicial, se extendieron los alcances de su tutela, tal y como lo advertimos en el caso *Miguel Vega*, en el que, gracias a la decisión progresiva de la Suprema Corte, los actos emanados de los órganos jurisdiccionales pudieron ser sujetos de revisión judicial, con lo cual se vino a corregir un déficit de origen que limitaba la eficacia del amparo como auténtico medio de defensa constitucional.

El amparo *Miguel Vega* y la transformación del sistema de impartición de justicia en México*

*Raúl Contreras Bustamante***

I. Introducción

El presente ensayo pretende resaltar algunos aspectos de actualidad respecto del juicio de amparo directo, a 150 años de historia. De manera especial, se hace referencia a un caso paradigmático para el desarrollo subsecuente de la vida del juicio de amparo directo; me refiero al caso *Miguel Vega*. Por otra parte, dedicamos un apartado a los retos que la reforma en materia de los derechos humanos trajo para un medio de control constitucional como el aquí analizado, todo ello a la luz de un nuevo elemento de importancia: la convencionalidad, emanada de la jerarquía que han adquirido los tratados internacionales dentro del ámbito jurídico nacional.

Los más de 102 años de vida de nuestra Constitución la convierten —sin duda— en una de las más longevas del orbe; basta mirar el panorama internacional para advertir que esto es inusual.

Considero que la mejor manera de celebrar esta conmemoración es hacer un estudio retrospectivo, un análisis que reconozca sus logros y aportaciones al tiempo de ser una reflexión acerca de los retos que aún tiene pendientes de resolver; para sugerir sus derroteros futuros.

Lo cierto es que la dinámica de la sociedad obliga al derecho a transformarse —día a día— para no ser rebasado: la inamovilidad y la resistencia al cambio están condenadas al fracaso.

---

* Este trabajo se elaboró para participar en la conformación del libro: *El Amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos;* agradezco a los coordinadores de la obra, doctores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis Fernando Rentería Barragán, del IIJ-UNAM, su cordial invitación para participar en esta actividad editorial.

** Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

II. Los derechos humanos y la importancia del juicio de amparo como mecanismo de defensa

Dentro de los estudiosos de la ciencia del derecho existe una corriente generalizada que sostiene que, para el desarrollo de la humanidad, ha sido indispensable el reconocimiento y la protección de los derechos humanos; pero, más aún, que todas las personas cuenten con elementos eficaces que hagan posible su garantía y protección.

El juicio de amparo es una de las principales aportaciones que el derecho patrio ha aportado al constitucionalismo del mundo. La idea que nació en el ámbito federal de nuestra nación, a partir de la Constitución de 1857, ha sido adoptada por la legislación internacional y por infinidad de constituciones de los Estados.

Prueba de ello es la fracción 1 del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que determina que

> Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.[1]

Para el jurista Osvaldo Alfredo Gozaini la formulación de los derechos humanos tiene un signado individual insoslayable, porque hace depender de la condición humana una serie de atributos y reconocimientos que cimientan un conjunto de principios y valores.[2]

Y es que, como señala Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son el corazón mismo de las constituciones y parte sustancial de una democracia;[3] mientras que, para Ernesto Garzón, los derechos fundamentales significan prerrogativas de protección de los más valiosos bienes jurídicos, con los que una persona cuenta para llevar a cabo su plan de vida.[4]

Por otra parte, el reconocido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio ha puntualizado cómo el vocablo "amparo" se asocia con la tutela de los derechos humanos, que este fue el propósito con el cual surgió y se consolidó la institución de referencia, a partir de su previsión en la Constitución yucateca de 1841, su inclusión en

---

1 *https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf*

2 Gozaini Osvaldo, Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995, p. 205.

3 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 34.

4 Garzón Valdés, Ernesto, *Derecho, ética y política*, Madrid, CECP, 1993, p. 531.

el Acta de Reformas de 1847 y en la carta federal de 1857, como ha sido antes señalado.[5]

De esta manera, podemos asumir que para una parte importante de la academia ha quedado de relieve que derechos humanos y amparo son conceptos indisolubles, y que, para la vigencia y observancia de los primeros, se requiere —de manera indefectible— un medio procesal efectivo para su defensa.

El propio maestro Fix-Zamudio ha resaltado cómo los diversos textos constitucionales latinoamericanos promulgados en el siglo XIX complementaron las clásicas garantías individuales y comenzaron a instaurar los primeros instrumentos jurídicos para su tutela; en algunos casos, inspirados en la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes de origen estadounidense, el *habeas corpus* de creación inglesa y, desde luego, en el juicio de amparo inspirado en el modelo mexicano.[6]

Asimismo, Fix-Zamudio señala que aunque se mantiene la imagen histórica del juicio de amparo como instrumento para la tutela de los derechos humanos, "[...] lo cierto es que se ha transformado en una institución sumamente compleja, que incluye ser el medio de impugnación de última instancia de una gran parte de los procesos y procedimientos administrativos y judiciales de todo el país".[7]

Nos interesa en el presente estudio visualizar al juicio de amparo como el más efectivo mecanismo de protección de los derechos humanos, dentro de los demás instrumentos de control de la constitucionalidad que nuestro orden fundamental tiene contemplados.

III. Previsión y fortalecimiento del amparo en Latinoamérica

El tratadista Carlos Ayala Corao ha señalado que el fortalecimiento del amparo en el ámbito del derecho constitucional latinoamericano se generalizó en 1948, cuando diversos instrumentos internacionales consagraron como derecho humano al amparo constitucional.[8]

Ello se tradujo como la previsión de que toda persona debe contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo, que la "[...] ampare ante jueces o tribunales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución,

---

5 Fix-Zamudio, Héctor, "El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos", *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, UNAM, 1992, p. 253.

6 Fix-Zamudio, Héctor, "Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica", *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 2001, t. III, p. 3.

7 Fix-Zamudio, Héctor, "El amparo mexicano como instrumento protector...", *cit.*, p. 254.

8 Ayala Corao, Carlos, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos,* Caracas-San José, Editorial Jurídica Venezolana, 1998, p. 19.

la ley, o los propios instrumentos internacionales".[9] Ello engloba los actos violatorios o lesivos cometidos indistintamente por actos privados o del poder público, y tienda al resarcimiento de la violación.[10]

Fix-Zamudio ha destacado cómo los gobiernos latinoamericanos —en su mayoría— fueron suscribiendo los instrumentos más significativos de los derechos fundamentales, tales como los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como la CADH o "Pacto de San José de Costa Rica".

Varios gobiernos latinoamericanos "[...] han ratificado el protocolo adicional al primero de dichos pactos, y todos ellos han reconocido de manera expresa y permanente la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos".[11]

IV. Retrospectivas del amparo directo en México

El control constitucional en México surgió a la par de la promulgación de la *Constitución de 1836* —dado que previo a esta, no se había dispuesto algún mecanismo de defensa constitucional—,[12] con lo cual resultaba ostensible que la defensa de los derechos humanos[13] y el principio de la supremacía constitucional en México fueran como una nave al garete, llevados por las corrientes y los vientos de las ideologías de los grupos liberales y conservadores. Sin embargo, lo que no se puede poner en tela de juicio es que las Siete Leyes del régimen centralista fueron el preámbulo de la inspección y conservación del orden constitucional, al haber establecido un órgano de control político: el Supremo Poder Conservador,[14] fijando con él los cimientos para la tutela y control constitucional en el sistema jurisdiccional mexicano.

Empero, estos —ingrávidos— progresos constitucionales no nutrieron de satisfacción a todas las facciones ideológicas, ni a todas las latitudes que conformaban

9 *Idem.*

10 *Idem.*

11 Fix-Zamudio, Héctor, "Los derechos humanos y su protección jurídica...", *cit.,* pp. 4 y 5.

12 Noriega Cantú, Alfonso, "El Supremo Poder Conservador", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, núms. 69-70, 1968, pp. 255-296.

13 Decidimos ocupar el concepto de derechos humanos por corresponder a la terminología correcta; sin embargo, hay que recordar que, en la Constitución de 1836, en la Ley Primera los vocablos usados eran los derechos y obligaciones de los mexicanos.

14 Rosario Rodríguez, Marcos del, "El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, IIJ-UNAM, 2017, p. 123.

el país, pues en algunos de los departamentos se percibió gran descontento con el régimen centralista.

Sin duda, un caso paradigmático de lo enunciado líneas arriba es el caso de Yucatán y su pretensión de emanciparse de la república mexicana. Ante esta intención, el Gobierno respondió otorgándoles mayores prerrogativas, como la de legislar su particular régimen jurídico. Esta prebenda se vio cristalizada en la Constitución yucateca de 1841.[15]

El texto constitucional creó un instrumento de protección de los derechos humanos, al cual denominó juicio de amparo, estableciendo así el primer mecanismo de tutela esbozado *ex profeso* para restaurar cualquier conculcación derivada del proceder incorrecto de la autoridad.[16]

Ciertamente, en términos generales, la situación de la justicia mexicana en la época decimonónica se hallaba inmersa de distintas carencias, entre las que despuntó la falta de un mecanismo constitucional de protección de los derechos humanos, por lo que la figura del juicio de amparo estaría llamada a convertirse en el gran artilugio que colmaría esta laguna.[17]

Fue don Manuel Crescencio Rejón, quien influenciado por el derecho constitucional de Estados Unidos, derivado de su asiduo estudio de obras como *La democracia en América*, de Alexis de Tocqueville y *El Federalista*, de Hamilton, Madison y Jay, logró confeccionar una institución tutelar al hilvanar la figura de la *judicial review* con las instituciones heredadas del derecho castellano.[18]

La Constitución de Yucatán de 1841, recogió en gran parte el proyecto de reformas a la Constitución de 1824, que elaboró Crescencio Rejón.[19] Aunque para el presente análisis solo nos interesan las propuestas para los lineamientos "Del Poder Judicial" y, particularmente, el artículo 62 concerniente al apartado "De la Corte Suprema de Justicia y de sus atribuciones", el cual estatuyó por primera vez —en el derecho legislado— la institución del amparo en los siguientes términos:

---

15 Trocolli Lugo, José Vicente, *Evolución del juicio de amparo como medio de control constitucional*, México, Porrúa, 2011, p. 22.

16 Rosario Rodríguez, Marcos del, *op. cit.*, p. 124.

17 Bustillos, Julio, "El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y González Oropeza, Manuel, *El juicio de amparo: a 160 años de la primera sentencia,* México, IIJ-UNAM, 2011, p. 98.

18 Los influjos que recibió el amparo se encuentran atomizados a lo largo de su evolución histórica en distintos sistemas jurídicos, principalmente, en la tradición romano-canónica. Del derecho castellano, el amparo tuvo la influencia de los amparamientos de las Siete Partidas de Alfonso X de Castilla, "el sabio"; los procesos forales del derecho aragonés; y el juicio sumarísimo de amparo de la Constitución de Cádiz. Véase Castañeda Camacho, Gustavo, "El *pedigree* inglés del juicio de amparo", *Revista Hechos y Derechos del IIJ-UNAM*, México, núm. 47, 2018.

19 En realidad, para la redacción del proyecto de reformas, el Congreso designó a una comisión integrada por los diputados Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante.

> Corresponde a este Tribunal reunido: 1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios al texto literal de la Constitución, o contra de las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.[20]

Así, las ideas de Crescenio García Rejón se propagaron más allá de aquella remota porción septentrional de Mesoamérica conocida como la península de Yucatán; trascendiendo a la magnitud física que separa los acontecimientos, pues, en efecto, los contornos —inconfundibles— del amparo yucateco se proyectaron con claridad en la historia constitucional de México, para perdurar con firmeza hasta la composición vigente del amparo.[21]

De tal suerte, el amparo fue instaurado como un procedimiento federal en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y, posteriormente, en la Constitución de 1857, a la que le acompañó la primera Ley de Amparo de 1861 y la segunda Ley de Amparo de 1869, en la que nos detendremos, dado que con ella —hace 150 años— se originó el emblemático caso *Miguel Vega*.

La segunda Ley de Amparo fue promulgada el 20 de enero de 1869, prohibiendo explícitamente la procedencia del medio de defensa en contra de los negocios judiciales,[22] bajo el pretexto de que el amparo no debía entablarse en contra de cualquier acto judicial. Sin embargo, hay que reconocer que los diseños conceptuales —como lo es el amparo— no pueden permanecer intocados ya que requieren hallar asiento, para afinarse y pasar de la entelequia a herramientas pragmáticas al servicio de la justicia. Es en esta lógica que las situaciones reales pueden convertirse en una serie de problemáticas que solo lograrán ser descifradas en los análisis en concreto, tal como lo fue el caso *Miguel Vega.*

V. Nacimiento del amparo directo. El caso *Miguel Vega*

Antes de revisar el caso del amparo *Miguel Vega* conviene trazar los contornos generales de lo que se entiende por amparo directo, con el fin de decantar un concepto de este. La nota distintiva del amparo directo es que llega de forma inmediata a la Suprema Corte de Justicia o a los tribunales colegiados de Circuito —a diferencia del amparo indirecto, en donde el acceso se da por medio de un recurso de revisión—.

---

20 Véase *Constitución Política del Estado de Yucatán* sancionada en 31 de marzo de 1841, Mérida, Imprenta de José Dolores Espinosa, 1841.

21 Bustillos, Julio, *op. cit.*, p. 100.

22 Carranco Zúñiga, Joel y Zerón de Quevedo, Rodrigo, *Amparo directo contra leyes*, México, Porrúa, 2009, p. 62.

Asimismo, el amparo directo usualmente se desarrolla en una sola instancia, por ello, también es conocido como uniinstancial.[23]

Por su parte, la procedencia del amparo directo se establece en la ley de la materia en los siguientes supuestos:

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.
II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando estas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.[24]

Una vez conceptualizado el amparo directo y señalados los casos de su procedencia, reparemos en el afamado amparo *Vega.*

El amparo *Miguel Vega* se originó de un asunto de naturaleza penal que versó en torno a la acusación del jornalero Benito Prado de haber sido apuñalado con una navaja por el señor José Bañuelos,[25] derivado de una riña que ambos sostuvieron. Miguel Vega, juez de letras con inscripción en Culiacán, Sinaloa, conoció esta causa criminal, dictando sentencia el 18 de diciembre de 1868.[26]

En la resolución, el juez Vega determinó que el acusado había procedido bajo legítima defensa, por lo que únicamente determinó una pena de dos meses y medio de prisión. El caso se fue a apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, estimando que el primer fallo era contrario a derecho, así que lo revocó y, además, resolvió separar al juez Vega de su cargo por el lapso de un año.[27]

No conforme con esta destitución, el Tribunal le prohibió el ejercicio de la profesión jurídica, quebrantando su derecho a la libertad de trabajo. Inconforme, Miguel Vega promovió el juicio de amparo, a pesar de que —como hemos mencionado— la Ley de Amparo de 1969 establecía la improcedencia de este recurso en contra de

---

23 Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo,* México, Porrúa, 2016, p. 755.

24 Artículo 170 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2013.

25 Martínez Lazcano, Alfonso Jaime, "Historia del juicio de amparo contra leyes: el amparo Vega", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, núm. 43, 2019, pp. 123-138.

26 Rosario Rodríguez, Marcos del, *op. cit.,* p. 126.

27 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, México, SCJN, 1988, p. 195.

actos judiciales. El juez de distrito al observar que el asunto tenía como fondo una cuestión judicial dispuso la denegación del amparo.[28]

Frente a dicha resolución el juez Vega interpuso el recurso de apelación ante la Suprema Corte, la cual invalidó el auto y ordenó el ingreso del amparo. Finalmente, el Pleno de la Corte decidió conceder el amparo y la tutela del derecho vulnerado al juez Vega, desplegando concomitantemente un ejercicio de lectura analítica del código fundamental en el que certificó el principio de la supremacía constitucional respecto a una norma jerárquicamente inferior; de tal suerte que se sobreentendió que el artículo de la Ley de Amparo que limitaba su eficacia era inconstitucional.[29]

Hace 150 años, con la resolución del caso *Miguel Vega*, el amparo en general, y el amparo directo en particular, consiguió una favorable evolución, ya que, con el establecimiento de la procedencia en contra de negocios judiciales, el amparo se consolidó como un mecanismo de tutela de los derechos humanos y el medio de control constitucional por excelencia.

De esta manera, a siglo y medio del caso *Miguel Vega*, cualquier acto de autoridad que violente uno o más derechos —ya sea en el ámbito municipal, local o federal— tiene que someterse a revisión judicial.

VI. A manera de conclusión

Una vez comentadas las retrospectivas del amparo directo, es momento de esbozar algunas consideraciones finales. Cierto es que el amparo —desde su procedencia— ha tenido como propósito la custodia de los derechos humanos; sin embargo, este instrumento ha tenido que evolucionar de acuerdo con las necesidades de los tiempos sociales y políticos de su propia historia. De tal manera que si hiciéramos un examen exhaustivo podríamos advertir que el espectro de protección de los derechos humanos —así como su evolución— no siempre ha sido ascendente.

A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, el Estado mexicano transitó hacia el paradigma garantista, es decir, la ampliación en la tutela de los derechos subjetivos.

La nueva arquitectura constitucional planteada a partir de tan importante reforma se suma a los esfuerzos por construir y consolidar un Estado constitucional de derecho. Se trata de un cambio que, además de ser favorable, implica un gran desafío para la justicia constitucional, ya que supone la existencia de nuevas fuentes del derecho —constitucional y convencional—, nuevos mecanismos de control jurisdiccional, así como el control difuso de la convencionalidad; y nuevas vías y supuestos de

[28] Bustillos, Julio, *op. cit.,* p. 110.

[29] Rosario Rodríguez, Marcos del, *op. cit.,* p. 128.

impugnación del amparo, como el de los pueblos indígenas o de los derechos colectivos. Evidentemente estos temas permanecen inacabados y en constante discusión.

Los operadores jurídicos y jueces constitucionales deberán asumir con completa claridad el papel del amparo como mecanismo de protección de los derechos humanos, siendo este interminable. Una tarea que nunca encuentra fin.

Hoy, a 150 años de la primera sentencia de amparo directo, estoy convencido de que la mejor manera de conmemorar tan importante efeméride es reexaminando desde una perspectiva crítica la función que el juicio de amparo directo ha tenido; aplaudiendo sus avances, pero también repensando sobre sus repliegues.

El nacimiento de institución jurídica tan relevante significó el surgimiento en nuestra vida como nación de un mecanismo pensado en velar por la protección de los derechos de las personas; hoy las circunstancias de nuestro país son muy diferentes; sin embargo, al centro del quehacer estatal sigue encontrándose el núcleo más importante: los derechos de los mexicanos.

El juicio de amparo y la nueva actitud de la justicia federal están siendo puestos a prueba, y de su eficacia y buenas decisiones dependerá en buena parte lograr el avance en materia de derechos humanos que todos deseamos.

La nueva tendencia internacional de establecer a los derechos humanos como principal centro del interés jurídico, ha generado un cambio cultural y paradigmático sustancial.

No basta contemplar en el texto supremo constitucional: "derechos fundamentales", "derechos humanos", "garantías del gobernado", "libertades públicas" o cualquiera de las múltiples denominaciones que se utilizan para enunciarlos, sin brindar a los destinatarios de dichos derechos un medio jurídico eficaz y coactivo que los garantice y haga efectivos.

Al recordar los 150 años del nacimiento del juicio de amparo directo retomo las palabras del maestro don Felipe Tena Ramírez, quien sostenía que: "[...] 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".[30]

Nuestro juicio de amparo directo constituye un legítimo orgullo nacional; a lo largo de nuestra historia constitucional ha sido la piedra angular en la que han descansado la seguridad jurídica y la estabilidad social de la república, sin olvidar jamás que donde estén los derechos fundamentales estará el juicio de amparo y donde esté el juicio de amparo estarán los derechos fundamentales.

---

[30] Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 31.

El control judicial de las leyes en México a partir del caso *Miguel Vega*

Édgar Danés Rojas

I. Preámbulo

Esta obra colectiva, *El Amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos*, que muy acertadamente convocan y coordinan los connotados juristas Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis Fernando Rentería Barragán, iniciativa a la que me he sumado con mucho entusiasmo, es, sin lugar a dudas, una de las mejores formas de celebrar al amparo directo como una de las instituciones de mayor trascendencia jurídica en México.

Está claro que después de 15 décadas de importantes cambios en todos los ámbitos de la vida nacional, algunos de ellos profundamente radicales, el amparo judicial ha ido perfeccionándose con el paso del tiempo hasta consolidarse como uno de los mecanismos de control constitucional más relevantes en la defensa y protección de la garantía al debido proceso.

En este sentido, es evidente que el México que vio nacer al amparo judicial dista mucho del actual; aquel era un país aislado, marcadamente rural y mayoritariamente analfabeta, incomunicado y con precaria estabilidad política y social; hoy, nuestra realidad es diametralmente opuesta, somos una sociedad preponderantemente urbana, globalizada, alfabetizada, altamente intercomunicada y gozamos de un sistema jurídico y político que, a pesar de sus limitaciones e imperfecciones, le da estabilidad a la vida nacional.

No obstante, y a pesar de estas profundas transformaciones, es de reconocerse que aún subsisten aspiraciones sociales que no han sido colmadas, y surgen a gran escala —y velocidad— nuevos derroteros individuales y colectivos que igualmente esperan su realización.

Este es precisamente el marco en el que se inscribe el presente texto, que rescata al amparo judicial no solo como uno de los principales hilos conductores de la historia jurídica de nuestro país, sino también como uno de los más importantes

mecanismos protectores del principio de legalidad en las sentencias de los tribunales.

En esa tesitura, hacemos un viaje que explora los orígenes y la evolución del amparo judicial, que incluye un comentario sobre el impacto que la célebre sentencia del amparo *Vega* tuvo en el amparo judicial; realizamos un recorrido por las diferentes versiones legislativas que ha experimentado este mecanismo de control constitucional hasta nuestros días y, finalmente, hacemos una reflexión sobre los retos presentes que enfrenta esta notable institución jurídica en nuestro país.

II. Orígenes y evolución del amparo judicial

Desde su creación, a partir del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el juicio de amparo ha tenido cambios sustantivos que progresivamente han ido modificando los supuestos de su procedencia, han ampliado su extensión protectora y han incrementado los ámbitos de su aplicación, transformando profundamente su fisonomía jurídica hasta convertirlo en un sofisticado juicio de protección constitucional.

Como bien es sabido, el origen del amparo se remonta a la Constitución del estado de Yucatán de 1841, cuyo proyecto original se debe a Manuel Crescencio Rejón, para quien el amparo tenía como propósito controlar la constitucionalidad de los actos legislativos, controlar la legalidad de los actos del ejecutivo, así como proteger las garantías individuales y los derechos constitucionales de los gobernados contra actos de cualquier autoridad, incluyendo desde luego los tribunales.[1]

En este primer modelo de protección constitucional se daba competencia a la Corte Suprema de Justicia del estado para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del estado (poder ejecutivo) o leyes de la Legislatura (poder legislativo) que entrañaran una violación al código fundamental. A los jueces de primera instancia también se les reputaba como órganos de control, pero solo por actos de autoridades distintas del gobernador y de las legislaturas que violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales.[2]

Como puede observarse, este primer sistema consistía en un verdadero control difuso de la constitucionalidad, que hasta la fecha existe en los tribunales de Estados Unidos de América, pero con la modalidad en Yucatán de que no se llevaba a cabo en el momento en que se fallaran los juicios ordinarios, sino de plano ordenando que esos jueces de primera instancia sus superiores actuaran como jueces de amparo.[3]

Este modelo de amparo yucateco se incorporó a la Constitución por primera

---

1 Capetillo Trejo, José Enrique, *La Constitución yucateca de 1841 y la reforma constitucional en las entidades federativas*, México, IIJ-UNAM, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/8/35.pdf*

2 Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo,* 42a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 111 y 112

3 Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 14a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 343.

vez en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 gracias al impulso decidido que le dio Mariano Otero, quien integraba la Comisión de Constitución. El texto constitucional expresaba en su artículo 5: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas".[4]

Por su parte el artículo 25 establecía la procedencia del amparo, pero solo contra actos del legislativo y del ejecutivo: "Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".[5]

El juicio de amparo directo surge a nivel constitucional en el Acta de 1857 en virtud de que en ella se estableció, por primera vez, un catálogo de derechos fundamentales cuya protección quedaba igualmente a cargo de los tribunales federales, así como la competencia de los tribunales federales para conocer en materia de amparo asuntos judiciales. El artículo 101, fracción I, decía: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales".[6]

Esta ampliación garantista de la procedencia del amparo respecto de *cualquier autoridad*, incluyendo desde luego a los jueces, generó una acalorada polémica, polarizando las opiniones tanto de los defensores de la medida como de los detractores de la misma. El impacto de esta ampliación constitucional, como era previsible, se reflejó en las subsecuentes leyes reglamentarias, así como en los criterios jurisprudenciales sostenidos por los tribunales federales. El centro de este debate jurídico giró en torno al texto del artículo 14 constitucional, que establecía: "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".[7]

Está claro que, con la inclusión en el texto constitucional de la denominada garantía de la exacta aplicación de la ley, el juicio de amparo amplió su rango de influencia de ser un mecanismo de control constitucional contra los actos ejecutivos y legislativos, para transformarse, además, en un instrumento controlador de la lega-

---

4 Instituto de la Judicatura Federal-Escuela Judicial, "Las reformas al Amparo Mexicano", *Cuadernos de trabajo. Serie Olivo. Información legislativa. No. 2/2014. Ley de Amparo,* México, 2014, *https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicrecientes/2014/olivo/2014VF.pdf*

5 *Idem.*

6 *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf*

7 *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1857.pdf*

lidad de las sentencias emitidas por los jueces. Es así como nace a la vida jurídica el amparo judicial.

Este cambio significó que, de ese momento en adelante, el amparo fungiría también como mecanismo de confirmación de la legalidad de las sentencias dictadas por los tribunales. Verificar la exacta aplicación de la ley en las resoluciones judiciales se convirtió entonces en el nuevo derrotero del juicio de amparo.

El nuevo estatus jurídico del amparo tuvo sus detractores, de hecho, fue considerado por un sector de la sociedad jurídica de la época como una especie de desnaturalización del mismo juicio de amparo que podría acarrear una serie de despropósitos, por ejemplo, su uso abusivo; y así fue, como se verá.

A pesar de las críticas y oposición al amparo judicial, la realidad se impuso y fue cobrando cada vez mayor fuerza. La situación de notable desconfianza hacia los tribunales de los estados y la tendencia al centralismo judicial originaría que los litigantes utilizaran el artículo 14 constitucional como vía de procedencia del juicio de amparo y como un recurso legal en contra de la aplicación inexacta de las leyes sustantivas, con lo cual la aplicación exacta de la ley en las sentencias se constituiría en una garantía individual derivada del texto del artículo 14, arrebatándose a los tribunales superiores de los estados sus funciones de última instancia en las controversias civiles y penales, para entregar esta potestad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).[8]

El auge del amparo judicial significó entonces, como se dijo, un retroceso centralizador de la administración de la justicia, porque arrebató a los tribunales superiores de justicia de los estados la posibilidad de interpretar sus propias leyes y establecer su jurisprudencia, trasladando esta potestad a la SCJN.

No obstante lo anterior, desde su creación, el amparo judicial manifestó fortalezas jurídicas; sin embargo, con el transcurso del tiempo se fueron creando diversas leyes reglamentarias cuyas disposiciones vendrían a perfilar desde entonces muchas de las características que incluso, hoy en día, subsisten en el amparo judicial.

Esta sofisticación jurídica generó un problema tan inesperado como pernicioso. Muchos de los cambios plasmados en las diferentes leyes subsecuentes que regularon al amparo directo, lejos de resolver las cuestiones legales, contribuyeron a complicarlas debido a que el procedimiento se hizo cada vez más complejo, plagado de formalismos, transformándose virtualmente en inaccesible para los justiciables comunes. El amparo directo devino en una especie de recurso jurídico elitista, solo al alcance de un reducido grupo de abogados especializados en este procedimiento.[9]

Este azaroso camino inició el 30 de noviembre de 1861, cuando el presidente

---

8 Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel de, *El nacimiento y desarrollo del amparo judicial en la segunda mitad del Siglo XIX*, México, UNLA, *http://www.unla.mx/iusunla27/reflexion/htm*

9 Para muestra de esta sofisticación baste decir que de los 34 artículos que tenía la primera Ley de Amparo de 1861, creció a 154 en la ley de 1897.

Benito Juárez expidió la primera Ley de Amparo denominada "Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución". En este texto no se hizo referencia expresa al amparo judicial;[10] el artículo 3 determinaba que si fuese un juez de distrito el que motivara la queja objeto del amparo, la demanda se interpondría ante su correspondiente suplente, con lo cual se daba a entender, de manera implícita, que era posible que los actos de los jueces pudieran ser impugnados por la vía del amparo.[11]

En enero de 1869 se emitió la segunda Ley de Amparo denominada "Ley Orgánica Constitucional sobre el recurso de Amparo" que reproducía la competencia de los tribunales federales para conocer sobre las controversias que se suscitaran "Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales";[12] no obstante, en su artículo 8 eliminaba el control constitucional sobre los actos de los tribunales al referir que "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales".[13]

Una de las razones de esta prohibición tuvo su origen en el abuso del amparo por la exagerada cantidad de demandas que se presentaron contra actos provenientes de autoridades judiciales. Este abuso fue tal, que provocó alarma en los medios profesional y político.[14] Aunado a ello, existía una caótica situación auspiciada por la Ley de Amparo de 1861 que había convertido al amparo judicial en una auténtica cuarta instancia, violentando lo preceptuado en la propia Constitución de 1857, la cual solo admitía tres instancias en cualquier juicio.[15]

La prohibición del amparo en negocios judiciales parecía estar en contradicción con el texto del referido artículo 3 constitucional; sin embrago, una riña entre jornaleros, que terminó en los tribunales sin aparente trascendencia, significó el detonante que revisaría en un amparo judicial este precepto a la luz de la Constitución, dando lugar al juicio más emblemático en la historia judicial mexicana: el amparo *Vega.*

---

10 Bustillos, Julio, "El amparo judicial a 140 años de la primera sentencia *(1869-2009)",* México, IIJ-UNAM, Biblioteca Virtual del IIJ-UNAM, p. 105, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/7.pdf*

11 Soberanes Fernández, José Luis, "Surgimiento del amparo judicial", *El Juicio de amparo. A 160 años de su primera sentencia,* México, IIJ-UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, pp. 465 y 466, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/19.pdf*

12 Morales Becerra, Alejandro, *Las Leyes de Amparo en el Siglo XIX,* México, IIJ-UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, *https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28095/25367*

13 *Idem.*

14 Gudiño Pelayo, José de Jesús, "La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local", *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio*, México, UNAM, 2010, p. 252.

15 Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit*., p. 466.

III. El amparo *Vega* y su influencia en el amparo judicial

El amparo *Vega* es uno de los juicios de mayor importancia en la vida jurídica y política de México. Su trascendencia ha sido tal que a la sentencia que le puso fin se le reconoce el haber definido por primera vez las relaciones entre los tribunales federales y la justicia local; fundó lo que hoy conocemos como federalismo judicial; estableció los parámetros modernos del sistema de impartición de justicia y, desde luego, logró consolidar las variantes del amparo contra leyes y el amparo judicial.

Los hechos que motivaron este juicio sucedieron en una riña ocurrida en diciembre de 1868, en Culiacán Sinaloa, en la que el cargador José Bañuelos lesionó con una navaja al jornalero Benito Prado. El asunto fue a parar a los tribunales. El juez de letras de primera instancia, Miguel Vega, determinó que el señor Bañuelos había actuado en legítima defensa y en riña por lo que le impuso una condena dos meses y medio de prisión, y tuvo por compurgada la pena.

La sentencia fue apelada y tres meses después, el 18 de marzo de 1869, el Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa revocó el fallo por considera que el juez Vega sentenció de una manera contraria al texto de la ley y, además, resolvió sancionarlo con la suspensión del cargo y del ejercicio de la profesión jurídica por un año.

Inconforme contra esta doble suspensión, el letrado Vega promovió un juicio de amparo, el cual le fue desechado por el juez de distrito de Sinaloa, en virtud de que, como se dijo, el artículo 8 de la Ley de Amparo no permitía el amparo contra "negocios judiciales".

Esta negativa provocó que el juez Vega interpusiera el recurso de apelación, hoy de revisión, ante la SCJN la cual admitió la demanda, revocó la resolución del juez de distrito y resolvió ampararlo y protegerlo, dejando sin efectos la suspensión del ejercicio profesional que le había sido impuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa.

En su resolución, la Corte no solo garantizó de forma efectiva el derecho a la libertad de trabajo a favor de Miguel Vega, previsto en el artículo 4 de la Constitución Federal, sino que desarrolló un ejercicio de interpretación jurídica, garantizando la supremacía del texto constitucional sobre una norma inferior, a través de la declaración implícita de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo, cuyo contenido limitaba la eficacia del juicio de amparo y de una tutela efectiva.[16] Por primera vez, la SCJN hizo frente al Congreso para reafirmar su facultad de declarar la inconstitucionalidad de leyes.[17]

---

16 Gonzáles Oropeza, Manuel y Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del, *Orígenes de la interpretación judicial en México,* IIJ-UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, p. 14, *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/viewFile/10448/12592*

17 Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo del juez de letras de Culiacán, Sinaloa, Miguel Vega*, México, SCJN, 1988, p. 196.

Una de las principales aportaciones del amparo *Vega* es el reconocimiento de la facultad de la Corte para interpretar la Constitución, esta sentencia dio por resultado que se reconociera el principio fundamental de nuestras instituciones, el que establece que es atribución de la SCJN, como intérprete final de la Constitución, declarar, en el caso específico que juzga, la inconstitucionalidad de una ley del Congreso federal mismo.[18]

En su esencia, esta resolución lleva al mundo fáctico la idea germinal de Manuel Crescencio Rejón y de Mariano Otero de proteger judicialmente, por la vía del amparo, a las personas en sus derechos contra los actos arbitrarios de las autoridades judiciales.

Esta sentencia significó una trasformación definitiva de nuestra máxima institución procesal, en virtud de que se aceptó la posibilidad de acudir al juicio de amparo contra resoluciones judiciales: primero, solo por violaciones constitucionales directas a la Constitución, posteriormente, respecto de la aplicación "exacta" de las disposiciones legislativas ordinarias.[19]

En este sentido, el caso del juez Miguel Vega influyó de manera determinante en el desarrollo del juicio de amparo directo respecto a la procedencia contra actos judiciales por la inexacta aplicación de las leyes procesales; asimismo, respecto a la procedencia contra leyes impugnadas por ser consideradas inconstitucionales.

Este proceso delimitó la vida institucional del papel de la SCJN como órgano facultado para actuar como guardián e intérprete final de la Constitución.[20] Por su importancia esta memorable sentencia es considerada como la equivalencia mexicana del caso *Marbury vs. Madison.*[21]

IV. Crisis constitucional del amparo *Vega*

Para comprender la relevancia que la Suprema Corte dio al caso del letrado Miguel Vega, es necesario conocer el contexto judicial de mediados del siglo XIX. Uno de los grandes temas que marcaba el acontecer político de la época se refería a las pugnas radicales entre liberales de corte federalista y conservadores de filiación centralista. La institución jurídica que más influencia tuvo de este conflicto ideológico fue el jui-

---

18 Vallarta, Ignacio, "El juicio de amparo y el *Writ of Habeas Corpus*", México, UANL, 2010, col. *Digita http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080001919/1080001919.html*

19 Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayo sobre el amparo,* México, Porrúa, 1999, p. 507.

20 Martínez Lazcano, Alfonso Jaime, "Amparo Vega", *Revista Jurídica Primera Instancia*, México, Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos, núm. 11, vol. 6, julio-diciembre de 2018, pp. 137 y 138.

21 Carrillo Flores, Antonio*, La Suprema Corte mexicana de 1824: el caso de Miguel Vega y la acusación contra los magistrados en 1869; nacimiento y derogación del juicio de amparo*, México, SCJN, 1999, p.168.

cio de amparo por que representó la culminación de los esfuerzos realizados en busca de un sistema de control constitucional.[22]

Además de este litigio, privaba en aquel entonces un notable desprestigio social de los tribunales, al respecto Martínez Lazcano menciona: "En cuanto a la administración de justicia, reinaba la desconfianza por parte de la ciudadanía, principalmente debido a la lentitud de los procesos, la falta de diligencia y cuidado en las investigaciones de carácter penal".[23]

Y citando lo dicho por el entonces secretario de justicia, Marcelino Castañeda, señala:

> En la época los pleitos se eternizan, arruinándose las fortunas por los enredos y dilaciones a que da lugar el actual orden de procedimientos, y que los crímenes quedan impunes y se multiplican, alejando la seguridad por la prolongación de los procesos y la falta de castigo a los delincuentes. La causa del mal se imputa a los jueces y magistrados, suponiéndolos negligentes o menos rectos; a los encargados de la policía preventiva y de seguridad, y la astucia de los letrados que intervienen en los negocios como patronos o como defensores.[24]

Los conflictos ideológicos y la falta de credibilidad en los tribunales explican, de alguna forma, el proceder de la SCJN frente al caso del letrado Miguel Vega, el acalorado debate público que provocó dicho juicio y la intensa discusión que hubo entre distinguidos políticos y juristas, la que se ventiló profusamente en los medios de la época. La polémica giraba en torno a determinar si la SCJN tenía facultades para declarar la inconstitucionalidad de una ley del Congreso, lo que se traducía como una crisis política entre ambas instituciones.

Las profundas diferencias surgidas entre el legislativo y el judicial a raíz de este asunto se calentaron al extremo cuando el Congreso de la Unión, erigido en Gran Jurado Nacional, acusó formalmente y solicitó la destitución solo de los siete magistrados de la Corte que habían votado a favor de la admisión de la demanda de amparo, por violar flagrantemente el artículo 8 de la Ley de Amparo que, como ya se dijo, consideraba improcedente este tipo de juicios en negocios judiciales.

En respuesta a la acusación, considerada por la SCJN como un ataque rudo por parte del poder legislativo hacia la independencia del poder judicial, los magistrados redactaron una carta que enviaron al Congreso en la que argumentaron en defensa de su independencia constitucional, expresando que el Congreso no podía constituirse en juez de otro poder porque violaría el principio de independencia entre ellos; defendieron su competencia en el caso concreto al razonar sobre las atribuciones

---

22 Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, p. 250.

23 Martínez Lazcano, Alfonso Jaime, "Historia del Juicio de Amparo contra Leyes", *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, vol. 13, núm. 43, enero-junio de 2019, pp. 125 y 126.

24 *Idem*.

que la Constitución le otorga de manera expresa para conocer sobre violaciones a las garantías individuales, y razonaron como Tribunal Supremo su condición como máximo intérprete de la Constitución, lo que significa que está facultada como última instancia para no aplicar una ley cuando esta es contraria a la Constitución.

En su argumentación, los magistrados de la Corte expresaron cinco alcances que le daban sentido a su determinación: *1)* reafirmar la independencia del poder judicial al legislativo y al ejecutivo; *2)* precisar que el voto de la mayoría de los ministros era el del cuerpo colegiado y que no contaba como votos individuales; *3)* sostener la facultad de la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de las leyes; *4)* rechazar el derecho del Congreso para enjuiciar a los magistrados en virtud de su voto, y *5)* mantener la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo.[25] Finalmente, la acusación del Gran Jurado Nacional no prosperó y la polémica cesó.

Trece años después de superada la crisis provocada por el amparo *Vega,* en diciembre de 1882, el entonces presidente de la República, Manuel González, emitió la tercera Ley de Amparo denominada "Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857". En ella quedó restablecida, como señalaba la Constitución, la procedencia del amparo contra actos judiciales. Al respecto el artículo 6 prescribía:

> ARTÍCULO 6. El amparo procede también en caso, contra los Jueces Federales, y entonces se interpondrá ante el Juez suplente, si se reclamasen los actos del propietario, o ante este o los suplentes por su orden si la imputación es al Magistrado de Circuito. En ningún caso se admitirá este recurso en los juicios de amparo, ni contra los actos de la Suprema Corte, ya sea funcionando en Tribunal Pleno o en Salas.[26]

En 1897 fue derogada la Ley de Amparo de 1882 en virtud de la expedición del Código Federal de Procedimientos Civiles que reglamentó en su texto al amparo judicial. El uso indiscriminado que sistemáticamente se hacía del amparo judicial y su desprestigio en un segmento de la opinión de connotados juristas de la época, condicionó el texto del Código en cuestión en virtud de que no definía con claridad la procedencia del amparo judicial. Al respecto, el artículo 809 establecía:

> La interpretación que los tribunales comunes hagan de un hecho dudoso o de un punto opinable de derecho civil o de legislación local de los estados, no puede fundar por sí sola la concesión de un amparo por inexacta aplicación de la ley, sino cuando aparezca haberse cometido una inexactitud manifiesta e indudable, ya sea en la fijación del hecho ya en la aplicación de la ley.[27]

---

25 Cabrera Acevedo, Lucio, *op. cit.*, p. 199.

26 Morales Becerra, Alejandro, *op. cit.* p. 230.

27 Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.,* pp. 479 y 480.

El problema de esta disposición es que no dejaba claro qué significaba la expresión "inexactitud manifiesta e indudable", por lo que se sobreentendía que la procedencia del amparo judicial estaría sujeta a la interpretación subjetiva que cada juzgador le diera a esta expresión.

En realidad, no fue sino hasta 1917 cuando se dio un reconocimiento absoluto del amparo judicial, particularmente en materia civil.

V. El amparo judicial en la Constitución de 1917

Para principios del siglo XX, el juicio de amparo, particularmente el relativo a la revisión de los actos judiciales, daba síntomas de debilitamiento como instrumento de control constitucional. Una de las principales causas, que de hecho se argumentó en la Asamblea Constituyente de 1916, fue la sobreexplotación del amparo judicial, circunstancia que, como ya se dijo, había propiciado desconfianza de este juicio en un sector de la sociedad jurídica de la época.

Es así como en el seno de la Asamblea Constituyente de 1916, el mismo Venustiano Carranza en su proyecto de reformas, haciendo una crítica a la situación judicial imperante en los estados, retomó el tema del amparo judicial partiendo de las circunstancias de ese momento, proponiendo mantener en el texto constitucional de manera expresa la procedencia del amparo contra sentencias o, en general, contra actos judiciales. En su propuesta refirió:

> La necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos. El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no solo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso.[28]

Después de interesantes debates en el seno de la Asamblea Constituyente, la opinión de Venustiano Carranza finalmente prevaleció y el amparo directo quedó establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales, bajo la consideración de inmadurez política de los estados, inmadurez que, entre otras cosas, se caracterizaba por la falta de independencia de los jueces estatales frente a los gobernadores.[29]

---

[28] Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, p. 259.

[29] *Idem.*

En el nuevo texto constitucional quedó establecido que el amparo judicial procedía contra sentencias dictadas en los juicios civiles y penales y, a partir de ahí, el 18 de octubre de 1919, el presidente Venustiano Carranza expidió la primera Ley de Amparo bajo la vigencia de la Constitución de 1917, denominada Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, que, en términos generales, ya contenía las instituciones jurídicas que muestra el amparo en la actualidad, aunque sin sus excesos formales.[30]

En enero de 1936 se expidió una nueva Ley de Amparo denominada Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de 1917 cuya vigencia alcanzó los 77 años.

Esta ley subsistió a 29 reformas de carácter constitucional que, evidentemente, la fueron sofisticando. Entre ellas destacan la que creó los tribunales de circuito (1950), las que facultaron a la Suprema Corte a conocer los juicios de mayor trascendencia económica, social, jurídica y constitucional (1968), la que introdujo la suplencia de la queja en beneficio del amparista (1986) y la que instituyó a la Suprema Corte como interprete último y definitivo de la Constitución (1994).[31]

En el artículo 158 de esta ley estaba contemplado el amparo judicial como mecanismo de control constitucional, y era procedente contra las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles o penales bajo tres supuestos: *a)* por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante el curso del juicio; *b)* cuando se hubieren afectado las partes sustanciales de propio juicio, y *c)* cuando la infracción hubiera dejado sin defensa al quejoso.[32] La competencia para conocer de este amparo directo estaba reservada en única instancia a la SCJN,[33] en virtud de que fue hasta la reforma constitucional de 1950 cuando se crearon los tribunales colegiados de circuito.

VI. Las reformas constitucionales al amparo judicial

Uno de los grandes saltos que el sistema de justicia dio en nuestro país sucedió con la reforma constitucional de 1987 que modificó el sistema de competencias de la SCJN otorgándole jurisdicción plena como tribunal constitucional.

---

30 Márquez, Daniel, *La evolución histórica del juicio de amparo mexicano,* IIJ-UNAM, Biblioteca jurídica virtual, p. 352, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/19.pdf*

31 Ojeda Bohórquez, Ricardo, *Actualidad del juicio de amparo a 100 años de la constitución mexicana de 1917*, México, IIJ-UNAM, Biblioteca jurídica virtual, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4317/14.pdf*

32 *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamp/LAmp_orig_10ene36_ima.pdf,* p. 32.

33 *Ibidem,* p. 34.

Este objetivo en realidad terminó de cumplirse hasta la reforma constitucional de diciembre de 1994, que vino a precisar los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, creó las acciones de inconstitucionalidad y sentó las bases de lo que posteriormente sería la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

Una de las aportaciones más destacadas de esa reforma fue el nuevo mapa de competencias entre la SCJN y los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, reservando para aquella la resolución en segunda instancia de los conflictos estrictamente constitucionales, transformando a los tribunales colegiados de circuito en una especie de tribunales de casación, con competencia para dirimir asuntos vinculados al control de legalidad y de revisión en materia de amparo judicial.

No obstante estas importantes reformas, algunas deficiencias en torno al funcionamiento del amparo directo durante la década de los noventa comenzaron a desfasarlo como mecanismo protector del debido proceso y, como consecuencia, fueron perfilando progresivamente su revisión. Entre ellas se destaca el hecho de que el amparo no contemplaba la defensa de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales ni la protección de intereses difusos o de carácter colectivo; el alcance del interés jurídico estaba muy limitado, lo que dejaba en estado de franca indefensión a quienes, a pesar de sufrir un agravio, particularmente económico, no tenían legitimidad para promoverlo.[34]

Otras deficiencias se referían al limitado concepto de autoridad que empezó a dejar sin protección a los gobernados respecto de numerosos actos dictados por entes públicos que, aunque materialmente si lo eran, formalmente no eran autoridades para los efectos del amparo; la relatividad de las sentencias de amparo que vulneraba el principio de igualdad ante la ley y las disposiciones de 1999 sobre suspensión en materia penal transformaron a esta figura jurídica en algo casi en inexistente.[35]

Estas circunstancias, a finales de 1999, motivaron a la SCJN a realizar una amplia consulta entre especialistas del derecho con el propósito de hacer una serie de reflexiones encaminadas a diseñar una nueva Ley de Amparo que respondiera con mayor eficacia al nuevo entorno jurídico y social. El resultado de este esfuerzo fue un anteproyecto de Ley de Amparo que, aunque en 2001 fue entregado por la misma Corte a los titulares del ejecutivo y legislativo, no recibió la atención que merecía.

Fue diez años después, en 2011, cuando la Constitución general fue objeto de una revisión profunda que transformó el paradigma no solo del amparo, sino también la dimensión de los derechos humanos. El gran objetivo de esta reforma fue poner a México a la par con los principales sistemas jurídicos del mundo que recono-

[34] Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002, *https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/297-hacia-una-nueva-ley-de-amparo*

[35] *Idem.*

cen e incorporaron a su legislación nacional el derecho internacional de los derechos humanos.[36]

En materia de amparo esta reforma incorporó como parámetro de enjuiciamiento de los actos de autoridad a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano; introdujo el amparo contra omisiones de las autoridades; reconoció la institución del interés legítimo para demandar el amparo; creó los entonces denominados "plenos de circuito" para resolver determinados supuestos de contradicción de tesis que antes eran de la competencia de la SCJN; promovió bases para eliminar la concesión del "amparo para efectos"; introdujo la institución del amparo adhesivo; constitucionalizó el principio de "apariencia del buen derecho" para el análisis de la suspensión de los actos reclamados, y se posibilitó, mediante este juicio, la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales en materias distintas a la fiscal.[37]

Con respecto a los derechos humanos, la reforma constitucional de 2011, transformó el paradigma tradicional al "reconocer" estos derechos y diferenciarlos de las garantías otorgadas para su protección; adicionalmente, incorporó el principio *pro persona* como criterio de interpretación y aplicación de las normas jurídicas, y trazó una novedosa línea conductual que constriñe a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Está claro que uno de los efectos de mayor impacto de esta reforma en el amparo judicial ha sido la transformación de los jueces tradicionales de corte positivista en dinámicos intérpretes de la constitución, con una visión más amplia de la persona humana colocándola como eje fundamental del orden jurídico, privilegiando en todo momento la tutela más amplia de sus derechos.

VII. El amparo judicial en la ley de 2013

Como consecuencia de este nuevo paradigma constitucional, en 2013, fue publicada una nueva Ley de Amparo que incorpora la visión garantista de corte internacional. En este cuerpo normativo sobresalen las figuras del interés legítimo, la procedencia del amparo contra actos de particulares cuando realicen actos equivalentes a los de las autoridades, los plenos de circuito (ahora plenos regionales) y el establecimiento de plazos más amplios para formular proyectos de sentencia en amparo directo y en revisión.

---

36 Valle García, José Alfredo y Rizo Orozco, Soledad, *El nuevo paradigma de la justicia constitucional en México a la luz de las reformas constitucionales de derechos humanos y amparo,* México, 2012, p. 203, *http//www//22262-19884-1-PB.pdf*

37 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución de 1917. Pasado, presente y futuro,* México, IIJ-UNAM, 2016, pp. 20 y 21.

De las disposiciones de esta ley destaca, por su relevancia, el control de legalidad y constitucionalidad de los actos judiciales mediante la vía del amparo judicial, cuya competencia se reserva como regla general a los tribunales colegiados de circuito con el propósito de combatir de manera directa la sentencia que pone fin a un juicio la cual se supone está basada en una norma inconstitucional.

Este mecanismo de control constitucional se verifica en una sola instancia que, como ya se dijo, es competencia de los tribunales colegiados de circuito. En realidad, la propia Ley de Amparo hace una excepción a esta regla de única instancia en virtud de que establece el recurso de revisión en contra de la resolución de un amparo directo en caso de que subsista alguna cuestión propiamente constitucional. Al respecto el artículo 96 establece:

> Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.[38]

Como puede apreciarse, en la ley de 2013, el rango de protección del amparo directo se amplía exponencialmente, en virtud de que en su procedencia se incluyen las sentencias dictadas por los tribunales colegiados de circuito cuando contemplen alguna interpretación de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte.

Está claro que, bajo esta nueva dimensión jurídica consagrada en la ley de 2013, el amparo directo se reafirma como mecanismo de protección constitucional contra las determinaciones judiciales, para ajustar estas a la ley y proteger de la manera más amplia los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Uno de los principales avances contenidos en esta ley de 2013 se refiere a las violaciones procesales. Hoy en día, uno de los aspectos criticables del amparo directo es que al proceder contra las sentencias definitivas dictadas en un juicio y hacerse valer violaciones cometidas durante el procedimiento, continuamente se conceden amparos para que se repongan esos procedimientos, de tal manera que al dictarse una nueva sentencia venga un nuevo juicio de amparo, provocando que, en muchos casos, de un mismo juicio sobrevengan tres o cuatro amparos directos, lo que ocasiona que dicho proceso se prolongue en demasía y en detrimento de la impartición de justicia.[39]

---

38 *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf*

39 Fernández Fernández, Vicente y Samaniego Behar, Nitza, "El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México", *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla,* Puebla, vol. 5, núm. 27, enero-junio de 2011, *http://www.scielo.org.mx/scielo.php*

Para hacer frente a este respecto, la ley vigente ordena que el tribunal colegiado de circuito que resuelva el juicio de amparo directo analice en dicho amparo todas las violaciones procesales, de tal manera que se aminore la posibilidad de ver una serie interminable de amparos, lo cual indudablemente redundará en la celeridad de los procedimientos.

VIII. Retos del amparo judicial

Al igual que en sus orígenes de mediados del siglo XIX, el diseño actual del amparo directo representa una notable contribución a la protección de los derechos humanos, no obstante sus fortalezas jurídicas, subsisten algunos retos por superar.

El primero de ellos se refiere al juez de amparo frente al nuevo paradigma constitucional. La incorporación de los derechos humanos de fuente internacional al catálogo de los derechos fundamentales en las constituciones nacionales implica un "bloque de constitucionalidad", sirviendo como parámetro de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos que violen dichos derechos.[40]

El control de convencionalidad tiene dos manifestaciones: una de carácter "concentrada" por parte de la Corte Interamericana, en sede internacional; y otra de carácter "difusa" por los jueces nacionales, en sede interna.[41]

Bajo esta concepción, los jueces de amparo están obligados a conocer cada vez más y aplicar cada vez mejor este amplio bloque de constitucionalidad, circunstancia que los lleva a un terreno internacionalista en el que aún hay mucho por explorar.

Este juez de corte internacional-garantista, que revisa una sentencia por la vía del amparo directo, tienen entonces frente a sí el desafío de armonizar sus determinaciones con los estándares de control de convencionalidad y el principio *pro persona*. Ante esta nueva perspectiva el dilema de un juzgador constitucional no se refiere más a la aplicación de la norma de mayor jerarquía, sino a la norma que mejor protege a la persona.

Esto significa, que frente a los justiciables, los jueces que revisan sentencias por la vía del amparo judicial deben alejarse del positivismo y del legalismo que los hacía autómatas de la ley, y transitar hacia una postura garantista, con visión internacionalista. En otras palabras, los cambios constitucionales obligan al juez de amparo positivista a transformarse en un intérprete constitucional y a preferir en su actuación judicial a la persona, favoreciéndola en todo momento como centro de imputación y tutela de los derechos humanos.[42]

---

40 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2010, p. 171, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/9.pdf*

41 *Ibidem,* p. 173.

42 Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del y Gil Rendón, Raymundo, "El juicio de amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011", *Revista Quid Iuris Locución Latina ¿Qué es el Derecho?*, año VI, vol. 15, diciembre de 2011.

Paradójicamente, uno de los principales objetivos del juicio de amparo directo diseñado en la ley de 2013, que es llegar a un mayor número de personas, se ha convertido en uno de sus principales problemas. Aquí es donde reside otro de los retos del amparo judicial, referente a su operatividad, es decir, a la excesiva sobreexplotación que del mismo realizan los abogados postulantes, particularmente, a nivel local.[43]

Actualmente existe una evidente desconfianza de los litigantes respecto de la calidad de la justicia local, circunstancia que hace del amparo directo un mecanismo muy recurrido por su eficacia como restaurador de la legalidad en las sentencias. Esta circunstancia es alimentada por la práctica, también muy generalizada por parte de los abogados postulantes, de promover amparos judiciales como estrategia personal para obtener del cliente mayores ingresos. En estas condiciones, este instrumento de protección del debido proceso deja de ser un mecanismo democrático de control constitucional para convertirse en una estrategia legalista al alcance de cualquier litigante que dilata los juicios, satura los tribunales y expolia a los justiciables.

En este sentido, sería conveniente orientar al amparo judicial hacia un auténtico federalismo judicial en el que las cuestiones de legalidad estatal concluyan de manera definitiva en el ámbito de los tribunales superiores de justicia locales, reservándose de manera exclusiva el conocimiento de los amparos judiciales a los tribunales colegiados de circuito solo aquellos que signifique violaciones constitucionales.

IX. Reflexión final

El juicio de amparo originario, creado por Manual Crescencio Rejón y Mariano Otero y consagrado en la Constitución de 1847, a pesar de sus bondades y fortalezas, era un medio de defensa constitucional incompleto que nació con un déficit de eficacia porque, a diferencia de los actos de los poderes legislativo y ejecutivo, no existía la posibilidad de revisar a la luz de la Constitución las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales. En este sentido, el amparo judicial completó al juicio de garantías y lo consolidó como mecanismo de control de la legalidad del quehacer judicial, cerrando así el círculo constitucional de protección virtuosa de los derechos de los justiciables frente a la actividad de los tribunales.

En su origen, el amparo directo surgió como custodio del debido proceso, teniendo como referencia el respeto al principio de legalidad que debe investir a toda resolución judicial. Aquella novedosa y singular visión protectora significó un cambio radical en la cultura jurídica y política de la época que de hecho contribuyó a trazar

[43] Este problema, como se ha dicho, no es nuevo, de hecho la excesiva sobreexplotación del amparo fue una de las principales causas por las que Venustiano Carranza, en su proyecto de reformas constitucionales, propuso una revisión profunda de este juicio. Al respecto puede verse lo mencionado en este trabajo el apartado sobre el amparo judicial en la Constitución de 1917.

las fronteras del Estado de derecho y el principio de legalidad en la actividad jurisdiccional, heredando a la posteridad los límites precisos en el ejercicio de la función judicial frente a los justiciables.

De la misma forma en que el amparo judicial en su creación, hace 150 años, fue el centro de un acalorado debate por su esencia controladora de la actividad jurisdiccional, hoy, frente al nuevo paradigma constitucional de respeto a la dignidad humana, acudimos a un acontecimiento de dimensiones e implicaciones similares.

La nueva tendencia internacional de corte garantista que coloca a los derechos humanos como centro del interés jurídico, está impulsando un cambio radical en la cultura jurídica, sustituyendo el legalismo tradicional que caracterizó por décadas a la actividad de los jueces, por un humanismo garantista de corte internacionalista que tiene como centro de imputación a la persona humana. El centro de gravedad jurídica transitó del legalismo a la persona humana.

Hoy, al igual que a mediados del siglo XIX, el nuevo modelo de justicia constitucional, fincado en la dignidad humana, está condicionando radicalmente las formas y los contenidos de todo el sistema de valores jurídicos, y está delimitando con milimétrica precisión garantista, como entonces, las necesarias fronteras legales y constitucionales del quehacer de los tribunales.

Con este vigor restaurado estamos ciertos que, bajo el nuevo paradigma de corte humanista, se imprime fortaleza y larga vida al amparo judicial, reafirmándolo como mecanismo idóneo de control de la legalidad de las resoluciones judiciales, como garante por excelencia del debido proceso y como una de las instituciones jurídicas de mayor relevancia en la defensa del orden constitucional.

Carranza, Rabasa y la "imposible tarea de la Corte"

Rafael Estrada Michel

I. 2017: La importancia de integrar el *corpus*

Gracias al patriotismo, la visión y la erudición de varios mexicanos y mexicanas del centenario creo que hoy podemos afirmar que ha quedado reunido integralmente el *corpus* documental relacionado con ese "momento privilegiado"[1] —el constituyente, claro está— que se dio en Querétaro hace 20 lustros y que implicó la reunión, el trabajo y los logros de la Asamblea a la que convocó el Primer Jefe de la revolución constitucionalista, Venustiano Carranza, a la sazón encargado del poder ejecutivo de la Unión.

"Momento privilegiado", hemos dicho, y es que se refiere, ineluctablemente, a una "jerarquía de épocas" por cuanto se expande "la convicción de la excepcionalidad del "momento constituyente", de su carácter epocal y, por tanto, no fácilmente repetible. Para que una Constitución pueda ser hecha, para que un nuevo orden constitucional pueda nacer, se requiere una "plenitud de los tiempos", una presión de energías creativas mantenidas bajo compresión que piden explotar, lo que no es la condición ordinaria de la historia de los pueblos".[2] ¡Cuánto mayor es nuestro privilegio ahora que podemos contemplar ese instante irrepetible en su compleja integralidad!

En efecto, diversas instituciones del Estado mexicano, en sus versiones pública, social y privada, se han dado a la tarea de publicar un variado cúmulo de documentos y estudios entre los que destacan las publicaciones del Senado de la República

[1] Sobre este concepto, me atengo a lo que ha escrito Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y Constitución*, trad. de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2005, p. 46.

[2] *Idem*.

que en 2016 dio a conocer un hermoso facsimilar del álbum fotográfico queretano que mandó formar Carranza: *El Congreso Constituyente mexicano del siglo XX. Un testimonio gráfico incomparable*, acompañado de un importante volumen de estudios. Este álbum, que realizara el fotógrafo José Mendoza y que hallara un anónimo coleccionista, fue publicado, bien que en la versión que adquirió el distinguido diputado secretario Fernando Lizardi, por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) en edición rústica. La propia Cámara Alta publicó en 2017 las primeras versiones en español de dos importantes estudios sobre 1917: *Los hombres de Querétaro. Una biografía grupal de los diputados del Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917*, de John N. Takanikos-Quiñones, y *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917*, de E.V. Niemeyer, Jr.

Varias reediciones recientes integran por su parte la Biblioteca Constitucional del INEHRM: *Con Carranza. Episodios de la Revolución constitucionalista, 1913-1914,* de Manuel W. González; *Carranza y la Constitución de 1917. Antología documental*, investigación y compilación de Josefina Moguel Flores; *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Enríquez; *Carranza. El hombre. El político. El caudillo. El patriota,* de Francisco L. Urquizo; *La herencia de Carranza,* de Luis Cabrera; *Historia de la Constitución de 1917,* de Félix F. Palavicini; *Crónica del Constituyente,* de *Djed Bórquez; Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917,* de Jesús Romero Flores; *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917,* de Pastor Rouaix; *La Revolución como nosotros la vimos,* de Jesús Romero Flores; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* (3 tomos en su edición conmemorativa); *Cincuenta discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución mexicana 1916-1917*, de varios diputados constituyentes; *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917,* de Gabriel Ferrer Mendiolea, y *Revolución y Reforma. Génesis legal de la Revolución constitucionalista*, de Manuel Aguirre Berlanga. Ello por no mencionar los estudios dedicados al análisis de la Convención revolucionaria de Aguascalientes y otros de carácter más general en torno al movimiento revolucionario que devendría en Constitución.

Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, realizó un par de bellas ediciones de la ya mencionada *Crónica* de *Bórquez,* así como un volumen que se debe a la pluma de Hermila Galindo, la cercanísima colaboradora de Carranza y pieza fundamental del movimiento feminista mexicano. El libro se titula, insinuantemente, *Carranza y el acercamiento indolatino*. Dentro de la colección *La Constitución nos une*, la Cámara de Diputados del Congreso federal, que también reeditó el *Diario de los Debates*, nos ha ofrecido otro testimonio gráfico valiosísimo, con impresionante estudio de Vicente Quirarte: *Los mexicanos y el México del Constituyente (1916-1917).* Con Miguel Ángel Porrúa y bajo la coordinación de César Camacho y Jorge Fernández Ruiz, la propia Cámara publicó, en tres tomos tricolores, unas imprescindibles *Fuentes históricas de la Constitución de 1917*. Todo ello se halla referido, por supuesto, a fuentes de primera mano o a testimonios de protagonistas de la hora constitucional.

Quizá no esté de más recordar, en este breve y nada exhaustivo periplo, que el Fondo de Cultura Económica ha publicado obras de análisis que habrán de convertirse, sin dudar, en referentes obligados: *Lecturas de la Constitución. El constitucionalismo mexicano frente a la Constitución de 1917*, coordinado por José Ramón Cossío y Jesús Silva-Herzog Márquez; *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, de Ignacio Marván Laborde, en coedición con el Centro de Investigación y Docencia Económicas; la edición que José Antonio Aguilar Rivera hiciera del sorprendente opúsculo sobre *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917,* de Emilio Rabasa, el supuesto padre no confesado del texto fundamental de Querétaro —ya volveremos sobre el tema—, y la publicación electrónica *Los constituyentes del 17*, realizada en conjunto con la Secretaría de la Función Pública con la participación de académicos de la Escuela Libre de Derecho, entre otros muchos estudios.

Mención especial merece la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para la Conmemoración del Centenario de la Constitución, con títulos sumamente apreciables, como *Pastor Rouaix y su influencia en el constitucionalismo social mexicano*, de Humberto Morales; *El Poder Judicial Federal en México. Dimensión histórica e institucional en los debates de 1917*, de María del Pilar Hernández; *El Gral. Francisco J. Mújica, el llamado líder de las izquierdas en el Congreso Constituyente de 1916-1917*, de G. José Valenzuela y los *Apuntes para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano de Paulino Machorro Narvaez*, compilados y comentados por el ya mencionado profesor Cossío Díaz.

Al lado de ello, destaca la ingente cantidad de publicaciones que, con el tema constitucional, se ha venido realizando desde universidades públicas o privadas, capitalinas o estaduales, junto a los esfuerzos que han sistematizado y concretado institutos de referencia internacional, como el prestigiado Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional, coartífice, con el INEHRM, de la ya citada *Biblioteca Constitucional*.

Con todo, acaso el pináculo y la cúspide de la obra editorial del diecisiete se encuentre en las Actas de las sesiones del Congreso (incluyendo, rarísima *avis inter nos*, a las sesiones secretas que se hallaron, manuscritas, en el archivo de la Cámara de Diputados), la regulación de la convocatoria al Congreso e incluso los resultados de las elecciones a la asamblea constituyente que se celebraron en la ciudad capital de la República, junto con las minutas de las juntas preparatorias del Congreso y las Actas correspondientes al célebre y polémico Colegio electoral. Todo, salvo las Actas de sesiones secretas, fue en su momento publicado no solo por el *Diario Oficial de la Federación*, sino por el anterior —referente obligado, aunque preterido las más de las veces— *Diario del Gobierno Provisional de la República.* Se reeditaron en línea, por primera vez, merced a la claridad de miras del propio *Diario Oficial*, uno de los productos institucionales más importantes que resultara de los trabajos y los días queretanos. Buscan, aún, editor en papel.

Se trata de la coronación de una labor, podríamos decir que centenaria, no de codificación ni mucho menos de reducción, sino, por el contrario, aluvional, enrique-

cedora, complejizante. Lejos de despejar todas las dudas, al adentrarnos en estas páginas nos es dado hallar nuevos cuestionamientos, comprender mejor a los diputados de la hora, reencontrarnos con el Carranza que sabe ceder y negociar en bien de la consolidación de los espacios libertarios y republicanos, con el Múgica revolucionario e incansable, con el Palavicini líder decidido y decisorio, con el Macías jurista, con el Rouaix constructor, con el Jara intrépido, con el Machorro Narváez constituyente en toda la extensión de la palabra. Todo lo debemos a la visión del *Diario Oficial de la Federación* y al trabajo de acopio y de sistematización por parte de un mexicano excepcional, don Fernando Zertuche Muñoz, que nos permite cohonestar el acercamiento crítico de la academia con la práctica totalidad del aparato documental disponible.

En adelante, todo lo que dejemos de saber (y de decir) en relación con el constituyente de Querétaro, todo aquello que no logremos contrastar entre las versiones del *Diario de los Debates*, lo que subrayó, en no pocas ocasiones para defenderse, don Félix Palavicini, lo que recordaría al andar las décadas un constituyente jovencísimo, Juan de Dios Bojórquez (nuestro ya mencionado *Djed Bórquez*) y aquello que se hizo constar en las *Actas de sesiones* secretas o públicas, será responsabilidad exclusiva de glosadores y comentaristas. Ya nadie podrá llamarse a afectación alguna por la falta de material. Una gran noticia para nuestra historia constitucional, tan imprescindible cuanto digna de mayor desarrollo.

¿Qué tanto sabríamos respecto del constituyente que, a salto de mata entre los sinuosos caminos de la Tierra Caliente michoacana, logró expedir el Decreto Constitucional de Apatzingán en 1814, si contáramos con un *corpus* como el que hoy se completa en relación con 1917? Mucho más de lo que actualmente comprendemos, sin duda. La falta de documentos constriñe al reduccionismo y a la simplificación. Así, *verbi gratia*, solo podemos especular en torno a los motivos que llevaron a los insurgentes a no reproducir el gaditano mapa de las diputaciones provinciales a la hora de articular el territorio de la América mexicana, prefiriendo retomar el borbónico y dieciochesco de las intendencias, aparentemente superado en 1812.

Se podrá argumentar que los *Diarios de sesiones* y las *Minutas* reflejan lo que los grupos dominantes en los parlamentos quieren que quede grabado en las memorias. Cierto: el Constituyente de Cádiz (las cortes generales y extraordinarias de la Monarquía española reunidas en aquel puerto andaluz entre 1810 y 1814) no son mal ejemplo. Sus más de 9 000 folios impresos en papel periódico y formato tabloide acreditan que oradores y taquígrafos quisieron dar cuenta de la nación española ilustrada y exportadora de liberalismo, por más que las determinaciones normativas concretas, tan discriminatorias y expulsoras de América, pudiesen desacreditar tal visión.

Valga el argumento: hay mucho de artificio en quien redacta. Pero ¿qué duda puede caber de que el hecho de que conozcamos las sesiones hasta en su última tilde, punto y coma nos permite conocer a un tiempo la literalidad y lo que podemos comprender leyendo entre líneas, como dato subyacente, a la espera de una interpretación contextualizada? De hecho, volviendo al paradigma que hemos empleado, la

publicación por Federico Suárez de las *Actas de la Comisión de Constitución*, en 1976, permitió atisbar nuevas posibilidades de explicación en lo que a la confección de la ley fundamental de Cádiz (y a sus aterrizajes a las circunstancias americanas) se refiere.

La integralidad del *corpus*, como se ha alegado hasta aquí, nos permite conocer los procesos en su cabal y apasionante complejidad. Más importante aún, si cabe: nos permite aprehenderlos en sus contextos. La función del pensamiento, sobre todo la del pensamiento historiográfico, se encuentra en integrar. Dicen los que saben que fue precisamente para ello para lo que evolucionó la mente humana. En cambio, "el pensamiento que compartimenta, separa, aísla, permite a los especialistas y expertos ser muy efectivos en sus compartimentos y cooperar eficazmente en sectores de conocimiento no complejos, especialmente en los que conciernen al funcionamiento de las máquinas artificiales; pero la lógica que obedecen extiende sobre la sociedad y las relaciones humanas las coacciones y los mecanismos inhumanos de la máquina artificial, y su visión determinista, mecanicista, cuantitativa y formalista ignora, oculta o disuelve todo lo objetivo, afectivo, libre, creador".[3]

No es menor, pues, la integración de aparatos documentales complejos nos permite confiar más en lo que sabemos al momento de aventurar hipótesis. La publicación de las Actas de las sesiones del Constituyente de 196-17 nos acerca paradigmáticamente a las sesiones preparatorias del Congreso, celebradas en la Academia de Bellas Artes de Querétaro, en el que tantas veces los supuestos grupos irreductibles (como el carrancista) entraron en conflicto interno. Desde la primera sesión, los factores primordiales del carrancismo entran en una agria discusión: Aguirre Berlanga y Palavicini riñen acerca de la legalidad de la conformación de la directiva para el periodo preparatorio. Tras el triunfo de Aguirre en la discusión, la Mesa queda conformada en la siguiente forma: "[...] los CC. Amaya Manuel, para Presidente; Jara Heriberto, para Vicepresidente; Pesqueira Ignacio L., segundo Vicepresidente, y Martínez Escobar Rafael, González Alberto M., Ilizaliturri Luis y Medina Hilario, para Secretarios". Palavicini, postulado para presidente, obtuvo un solo voto.[4] Como puede observarse, las discusiones primordiales del Congreso (y esta lo era, pues en las sesiones preparatorias se calificaron los mandatos de los diputados presuntamente electos y se impugnaron credenciales consideradas indebidas)[5] no se dieron exclusivamente entre renovadores y radicales. El grupo carrancista aparece bastante menos compacto de lo que inercialmente tendemos a suponer.

---

3 Morin, Edgar y Kern, Anne-Brigitte, *Tierra-Patria*, 2a. ed., trad. de Manuel Serrat, Barcelona, Kairós, 2005, p. 191.

4 *Cfr. Primera junta preparatoria del Congreso Constituyente* celebrada el martes 21 de noviembre de 1916.

5 Así, en la Quinta Junta preparatoria, el 27 de noviembre de 1916, se declaró electo por Michoacán al diputado Pascual Ortiz Rubio. Hasta donde sabemos, es el único constituyente que llegó a ocupar la primera magistratura del país. Nunca, sin embargo, tomó posesión de su escaño en la Asamblea queretana. Se desconocen las causas.

II. Los artífices de nuestro *Novecientos jurídico*

Para calibrar la importancia de la integralidad, a manera de ejemplo (y de provocación), aventurémonos por el territorio de la historia de las mentalidades y preguntémonos lo siguiente: ¿fue el impulso reformista de Carranza lo que permitió que, con las reformas y adecuaciones a la Constitución de 1857, inaugurara el constituyente de 1917 nuestro *Novecientos jurídico*, esto es, nuestra centuria posmoderna en el sentido que al término brinda el ilustre iushistoriador florentino Paolo Grossi?[6]

Procuraré explicarme. La interpretación generalmente aceptada sostiene que la ley fundamental de 1917 vino a constituir una suerte de *aggiornamento,* ante todo en sentido social, de un texto que, como el de 1857, se antojaba obsoleto debido a su carácter excesivamente liberal e individualista. ¿Qué pasaría si más bien estuviésemos frente a un proceso de cambio total de perspectiva, frente a una nueva atalaya de mentalidades que nos acercara al proceso europeo que Franz Wieacker[7] llamó "naturalismo jurídico" y que, de la mano del positivismo de los científicos porfirianos, nos habría puesto a las puertas del realismo constitucional? ¿Y si Carranza hubiera sido el impulsor de una práctica y útil filosofía del derecho centrada precisamente en la contextualización de la norma? Nunca podríamos atrevernos a sostener algo semejante sin contar con el *corpus* documental integral, pues a cada paso correríamos el riesgo de ser desmentidos por alguna expresión cruda y oculta.

Hoy, en cambio, en que ni lo secreto de las sesiones así llamadas nos resulta vedado, podemos comenzar a bordar en el tema, por lo demás trascendente para el desarrollo de la dogmática jurídica mexicana propia del siglo xx.

Hay en la breve obra maestra de Grossi algo que recuerda al discurso con el que el Primer Jefe de la revolución constitucionalista inauguró los trabajos de la Asamblea queretana: la denuncia del artificio, de la incapacidad inveterada del mero texto de la ley para amoldar, para ajustar una terca realidad (la corporativa no es mal ejemplo) a sus liberales e individualistas marcos normativos.[8]

Para el profesor y en su momento presidente de la Corte Constitucional italiana el siglo xx —al menos en lo jurídico— resultó ser todo menos un "siglo breve" (como en lo militar y lo político fue caracterizado por Eric Hobsbawm en su obra: *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991)*. Por contraste, el *Novecientos jurídico* habría comenzado en la Europa de la *Belle Époque* durante las décadas postreras del

---

6 Grossi, Paolo, *El Novecientos jurídico: un siglo posmoderno*, trad. de Clara Álvarez, Madrid, Marcial Pons, 2011.

7 Wieacker, Franz, *Historia del derecho privado en la Edad Moderna.* Hay varias ediciones en castellano, alguna de ellas reciente.

8 Las siguientes reflexiones han sido empleadas, antes de esta revisión, en el artículo de mi autoría "Las relaciones entre México y el *Ius Commune* europeo: ¿difusión, recepción, resistencia o mestizaje?", de próxima aparición en edición italiana.

ochocientos, con las críticas radicales hacia la pretendida seguridad que brindaba un derecho codificado a través del modelo napoleónico. Un modelo anquilosado en lo que a la traducción de normas y principios ordenada a la solución de problemas sociales reales y acuciantes se refería. Un formato que simplemente dejaba de mirar hacia los espacios que cada vez con mayor fuerza colectiva colmaba el proletariado.

A principios del siglo XX la nueva posición de juristas y operadores jurídicos consistía sobre todo en una crítica de las formas legales dado que

> [...] la ley es únicamente la voluntad del titular del poder supremo; por consiguiente, el estatalismo jurídico no es más que un rígido legalismo. Ahí, la pluralidad de las fuentes aparece sofocada dentro de una inflexible pirámide jerárquica en cuya cúspide está la ley. En este sentido, si bien es cierto que fue la Revolución francesa, en especial durante la etapa jacobina, la que llevó hasta sus últimas consecuencias este esquema tan exquisitamente moderno, también lo es que quien encarna el modelo del Príncipe moderno es Napoleón, el cual, al menos en este aspecto, sí puede presentarse como heredero de la innovadora impronta revolucionaria.[9]

¿Hay una crítica similar, en cuanto al tono implacablemente realista, en el Carranza del discurso inaugural? En esta pieza de oratoria fundamental —nunca mejor aplicado el término—, la Constitución de 1857 aparece como un "legado precioso" de nuestros padres, bajo cuya sombra "se ha consolidado la nacionalidad mexicana", consagrando "los más altos principios reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenció el mundo en las postrimerías del siglo XVIII". Con todo, "desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene, en general, el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva".[10] Un código, en suma, que negó el contexto y se quedó en la estratósfera. Una jerarquía regulatoria que redujo la capacidad de leer la realidad al tiempo en que, con su inactividad, contribuyó decisivamente a consolidar la dictadura de Porfirio Díaz. Quizá por ello se contentó con reducir el precedente judicial, anclado en los hechos, a la fijación de criterios abstractos en el *Semanario Judicial de la Federación* que fundara el presidente Juárez en 1870.

Con la revolución constitucionalista se quería liberalismo, sí, pero ordenado procesalmente a la consecución de fines incluso más altos que él: la satisfacción,

---

9 Grossi, *op. cit.*, p. 19.

10 Todas las citas del discurso del Primer Jefe en *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, SEP-IIJ-UNAM-INEHRM, 2014, t. I, pp. 385-399. En adelante citaremos por Carranza, *Discurso..., cit.*

siempre diferida, de las "necesidades del pueblo mexicano". Parece falso el consabido apotegma que mira a don Venustiano rebasado por los constituyentes jóvenes y agresivos que lograron arrancarle las reformas más radicales a cambio de permitirle instrumentar un implacable sistema presidencial. Y más si se repara en los siguientes párrafos que al tema dedica el orador:

> los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República; las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no solo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.[11]

La referencia es apenas velada a la sentencia dictada hace 150 años, en 1869, en el caso *Miguel Vega*: un juez de primera instancia en Mazatlán fue suspendido un año por haber dictado una sentencia contra el texto expreso de la ley. A pesar de que la Ley de Amparo de 1869 declaraba improcedente el juicio de garantías en lo referente a negocios judiciales, la Suprema Corte resolvió, con base en el artículo 1 de la Constitución de 1857, que siendo los "derechos del hombre" la base y el fundamento de las instituciones sociales, el amparo judicial debía admitirse en contra de actos de los poderes judiciales locales.[12] De esa forma, abrió las puertas a las posteriores reformas legales que darían lugar al amparo directo en su modalidad de legalidad y/o casación que tanto molestaría al tratadista Emilio Rabasa y, por lo que se ve, al Primer Jefe Carranza.

Miguel Vega fue, primitivamente, un amparo "contra leyes", en tanto que determinó que la Ley de Amparo no poseía potestad constitucional legítima para excluir al juicio en contra de determinaciones judiciales. La sentencia federal parece pronunciarse, asimismo, contra el exactismo en la aplicación de la ley y, por tanto, en contra de la tipificación del delito de "lesa nación" incoado a los jueces que osaran fallar en contra del texto legislativo. Por vía paralela y paradójica, el "precedente judicial" se redujo, en realidad, a una codificación de criterios en la que la Suprema Corte decía lo que entendía por aplicación exacta de la ley, en abstracto y sin conexión con los hechos del caso.[13]

---

11 *Idem.*

12 Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El amparo Vega: el amparo judicial y la protección de derechos constitucionales*, México, SCJN, 2016, pp. 17 y 18.

13 Martínez Verástegui, Alejandra, "El cambio del precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Bernal Pulido, Carlos; Camarena, Rodrigo y Martínez, Alejandra (coords.), *El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación,* México, SCJN-CEC, 2018, p. 164.

Para Carranza, en cambio, la libertad corporal, la prohibición de la tortura y de la leva, la autonomía efectiva del Ministerio Público, pero también la educación generalizada, la tenencia comunal y equitativa de la tierra y la alianza del Estado con la clase trabajadora pasaban por el goce efectivo de las libertades individuales en sede judicial, sin interferencias indebidas del centro. Ese, creo, es el gran legado del sincrético Primer Jefe, "puente entre siglos" como lo llamó Enrique Krauze en su obra: *Biografía del Poder.*

Tengo para mí que nuestro orador y los constituyentes se adelantaron, en casi 100 años, a lo que no llegaría sino hasta la gran reforma de derechos humanos de 2011 con la inclusión de los criterios *pro persona* y *pro dignitate* en el texto de la ley de Querétaro: el cumplimiento de "la primera de las grandes tareas de las constituciones contemporáneas [que] consiste en distinguir claramente entre la ley, como regla establecida por el legislador, y los derechos humanos, como pretensiones subjetivas absolutas, válidas por sí mismas con independencia de la ley".[14] Pretensiones sustancialmente válidas que merecen tener un cauce para su tránsito expedito hacia la plena efectividad y vigencia. Un cauce de tutela eficiente, compleja, realista y contextualizada.

Poseedor de una extraordinaria sensibilidad política, Carranza se percata —como de lo demás se había percatado, con discreción y para fines distintos, el general Díaz— de que:

> uno de los signos del nuevo tiempo es, con todo merecimiento, la articulación corporativa de la sociedad […] se trata de poner de relieve una actitud de insatisfacción hacia el estatalismo y el individualismo modernos que desemboca en una recuperación de toda la complejidad del orden social, económico y jurídico. Es, pues, un esquema que, en el seno de aquel orden, se dirige a ensalzar, a causa de su vital función mediadora entre el Estado y el individuo, la función que desempeñan todo tipo de asociaciones / corporaciones concebidas como instrumentos capaces de integrar al sujeto abstracto en un marco concreto de relaciones. Desde esta perspectiva, la asociación / corporación, precisamente porque despoja de su abstracción al sujeto particular, se convierte por eso mismo en su célula protectora natural, imprescindible, sobre todo para el sujeto que es económica y socialmente débil.[15]

He aquí la "génesis de los artículos 27 y 123 constitucionales", según intituló Pastor Rouaix al más célebre de sus escritos. Quizá también podamos encontrar en ello el origen del decidido impulso carrancista al artículo 115 en materia de autonomía municipal. ¿No eran los municipios una suerte de corporaciones indeseables para los individualistas constituyentes de 1857 y potenciadas hasta extremos insospechados por la revolución?

---

14 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2003, p. 47.

15 Grossi, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

Carranza había padecido, como gobernador del estado de Coahuila, la intromisión central y la ralentización de las libertades municipales y locales, todo en nombre de un supuesto principio liberal cribado por la *pax porfiriana*. Así lo denunciaba en su discurso, con un fuerte dejo de naturalismo jurídico:

> el recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de aquellos; y como ese alto tribunal, por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del Jefe del Poder Ejecutivo, se llegó a palpar que la declaración de los derechos del hombre al frente de la Constitución federal de 1857 no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba. En tal virtud, la primera de las bases sobre que descansa toda la estructura de las instituciones sociales, fue ineficaz para dar solidez a estas y adaptarlas a su objeto, que fue relacionar en forma práctica y expedita al individuo con el Estado y a este con aquel, señalando sus respectivos límites dentro de los que debe desarrollarse su actividad, sin trabas de ninguna especie.[16]

El álbum de *Historia gráfica del Congreso Constituyente de 1916-1917,* a cuya publicación también contribuyó en forma decisiva Fernando Zertuche y al que nos hemos referido líneas arriba, comienza con una fotografía arquetípica de Carranza con sus gafas y barbas patriarcales y con la casaca semimilitar que todos le conocemos. El fotógrafo Mendoza, de su puño y letra, subtitula y parece darnos la razón: "C. Venustiano Carranza, 1er Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo, *autor del Proyecto de Reformas a la Constitución*" (cursivas añadidas). Carranza y los carrancistas Rojas y Macías son los autores de un proyecto de adiciones a la Constitución de 1857,[17] carta venerada pero insuficiente, dado que la República "comprende muy bien que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios, no se amoldan a su manera de sentir y de pensar, y que lejos de satisfacer

---

16 Carranza, *Discurso…, cit.*
Para Rabasa la referencia de la Constitución de 1857 a la "exacta aplicación de la ley" en los negocios judiciales (copiada, por cierto, de las conservadoras *Bases Orgánicas* de 1843) había provocado que cada artículo del más nimio reglamento del último municipio del país se tornara un derecho fundamental, controlable y tutelable a través del amparo. Ello llevó a la "imposible tarea de la Corte" denunciada por Rabasa en su espectacular trabajo *El Artículo 14.* Existen varias ediciones en Porrúa, a partir de la canónica de 1906. Las pp. 4-18 explican cabalmente los antecedentes de la polémica a la que he aludido.

17 Las *actas* así lo corroboran. *Cfr. Acta de la sesión inaugural del Congreso Constituyente celebrada en el teatro Iturbide la tarde del 1º de diciembre de 1916*: "[...] Acto continuo, el C. Primer Jefe dio lectura a su *informe*, en el que detalladamente expone las razones y fundamentos en que se apoyan las *reformas* a la Constitución de 1857 que propone en *su* proyecto" (cursivas añadidas). El *Discurso* es un informe motivando reformas y adiciones.

necesidades, protegiendo el pleno uso de la libertad, carecen por completo de vida dominados, como han estado, por un despotismo militar enervante y por explotaciones inicuas, que han arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina".[18]

De nuevo obsesiona la satisfacción de las necesidades. Pero ahora el orador incluye las denuncias: son culpables de la falta de operación del orden constitucional el despotismo castrense prohijado por un dictador que era, ante todo, un héroe —liberal— de la guerra, y la exclusión, explotación y marginación de las mayorías. Si nos adentramos en las actas y en los debates, encontraremos al líder de las izquierdas, Francisco J. Múgica, sosteniendo posturas si no idénticas sí muy cercanas e, incluso, menos radicales que las del "moderado" Carranza. Para el michoacano "la benignidad del pueblo mexicano […] no volverá a tolerar jamás en ningún tiempo de nuestra vida futura" al fenómeno del militarismo.[19] Carranza, en cambio, buscaría pertrechar institucionalmente a la entelequia, hacer descender la utopía al terreno de las realidades más allá de las buenas corazonadas.

Pareciera el Primer Jefe estar al tanto del debate iusfilosófico europeo, ese que se decidía por entonces en las trincheras de Verdún y del Marne. Si "la simple declaración de derechos" resulta suficiente "en un pueblo de cultura elevada", entre nosotros "la sola proclamación de un principio fundamental […] resulta un valladar ilusorio". Por ello, Carranza considera que con las reformas "a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857" (que ya no se llamará "de los derechos del hombre", sino, rabasianamente y para evadir la metafísica, "de las garantías individuales") y "con los castigos severos que el Código Penal imponga" a los violadores de dichas garantías, "se conseguirá que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos".[20] Servidores públicos que sean, pues, herramientas efectivas para llevar al terreno de la realidad lo que desde la Guerra de Reforma había sido mero triunfo del principio y de su enunciación.

A este respecto salta a la vista lo que en el primer *Considerando* del *Decreto relativo a la formación de un Congreso Constituyente* (14 de septiembre de 1916)[21] hizo constar don Venustiano:

> Que en los artículos 4º., 5º. y 6º de las Adiciones al Plan de Guadalupe, decretados en la H. Veracruz, con fecha 12 de diciembre de 1914, se estableció de un modo claro y preciso, que al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la Ciudad

18 Carranza, *Discurso..., cit.*

19 Además de en el *Diario de debates,* el discurso de Múgica se puede consultar en Bórquez, Djed, "Crónica del Constituyente", ahora en Camacho, César y Fernández Ruiz, Jorge (coords.), *Fuentes históricas de la Constitución de 1917,* México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, t. III, p. 96.

20 Todas las expresiones en Carranza, *Discurso…., cit.*

21 Se incluye en la presente edición.

> de México y hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y el Encargado del Poder Ejecutivo convocaría a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando las fechas y los términos en que dichas elecciones habrían de celebrarse; que, instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe le daría cuenta del uso que hubiere hecho de las facultades de que el mismo decreto lo invistió, y le sometería especialmente las medidas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, a fin de que las ratifique, enmiende o complete, y para que eleve a preceptos constitucionales las que deban tener dicho carácter; y, por último, que el mismo Congreso de la Unión expedirá la convocatoria correspondiente para la elección de Presidente de la República y que, una vez efectuada esta, el Primer Jefe de la Nación entregaría al electo el Poder Ejecutivo.

Carranza sabía historia y sabía hacia dónde quería ir. Digo que sabía historia pues el otro Primer Jefe de un movimiento militar y constitucional en el país, Agustín de Iturbide (Primer Jefe del Ejército Imperial de las Tres Garantías, según se autoproclamó en el Plan de Iguala, de 24 de febrero de 1821) cayó en desgracia cuando permitió que el Congreso ("áncora del Imperio" como llegó a llamarle) se abstuviera de expedir la Constitución "peculiar y adaptable al reino" que exigió la última fase del movimiento de Independencia. Como es bien sabido, Iturbide entró en conflicto con los diputados y terminó por disolver las cortes constituyentes, en lo que Rabasa calificaría como el acto "más fatalmente trascendente" en toda nuestra, de por sí sobresaltada, historia política.[22]

Don Venustiano no simpatizaba con el imaginario antirrepublicano de Iturbide, pero a no dudar, lo hacía con su idea de la "analogía constitucional", esto es, de la necesaria adaptación de los textos constitucionales a las realidades y requerimientos de las comunidades reguladas, consideradas estas en su peculiaridad. No se andaban ninguno, ni Iturbide ni Carranza, con veleidades universalistas. Don Agustín, que tuvo en Cádiz su 1857, escribiría lo siguiente en su testamento político, escrito en Liorna poco antes de regresar al país en 1824: "tal cual la dictaron (las Cortes de Cádiz) la Constitución era inadaptable en lo que se llamó Nueva España".[23] México requería una Constitución análoga a su coyuntura y a sus contextos que no fuera la de 1812, sino una que expidieran las Cortes constituyentes del Anáhuac: para eso estaban y para eso habían sido convocadas.

¿Se soñó Carranza el Primer Jefe que por fin le daría al país la Constitución peculiar y análoga a sus circunstancias que tanto necesitó durante el siglo XIX? Quizá resulte demasiado aventurado, pero la terminología y el rango castrense empleados por ambos personajes no son comunes en nuestra historia. Además, el constituyente

---

22 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 7a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 4.

23 Iturbide, Agustín de, *Memorias escritas desde Liorna*, México, UNAM, 2007, p. 56.

se reuniría en el teatro "Iturbide" de la ciudad de Querétaro, que pronto pasaría a llamarse, sintomáticamente, "de la República".

Existen contrastes que autorizan a imaginar lo que el coahuilense estaba pensando. Iturbide aceptó la Corona del Imperio en lugar de conformarse con asumir la regencia del nuevo país en espera de un Monarca "ya hecho" que pudiera precavernos "de los nefastos atentados de la ambición". Ello lo precipitó a la caída en 1823. Carranza en esto fue, en cambio, impecable y consistente: según las reformas al Plan de Guadalupe (otro símbolo: se expidieron un 12 de diciembre) debía mantenerse como "Primer Jefe" y como mero "encargado del poder ejecutivo" hasta en tanto no:

a) Triunfase la Revolución.
b) Quedase la ciudad capital en manos del movimiento constitucionalista.
c) Se llevarán a cabo las elecciones para constituir los ayuntamientos en la mayoría de los estados de la República (dato de la mayor importancia para comprender el ideario municipalista que cristalizaría en el célebre artículo 115).
d) Se convocase a la reunión del Congreso de la Unión, ante el cual el Primer Jefe daría cuenta de la utilización de sus capacidades ejecutivas y regulatorias extraordinarias.
e) Se elevasen a categoría constitucional aquellas reformas legales introducidas al orden jurídico al fragor de la lucha revolucionaria.

No es que don Venustiano no desease configurar un ejecutivo sólido, capaz de conducir la Revolución, pero también de encauzar el mismo proceso constituyente, esto es, de llevarlo al sano equilibrio que, en un sistema presidencial, aleja lo mismo del despotismo individual que de la anarquía asamblearia; más bien contemos con un Primer Jefe práctico y experimentado que no se dejaría encandilar por los laureles imperiales, pero que tampoco dejaría en manos tumultuosas la consolidación del movimiento triunfante. En esto, como en casi todo, se hallaba más cerca de Juárez y de Rabasa que de Morelos e Iturbide. En todo caso, no hubiera querido que se dijera de él lo que Paulino Machorro Narváez espetó del Primer Jefe trigarante en plena tribuna queretana: "[...] la proclamación de la Independencia por Iturbide (fue) hecha a moción y para satisfacción de los intereses europeos; Iturbide no nacionalizó a todos los habitantes de México; dijo que seguirían siendo españoles todos los que hasta aquella época lo habían sido, es decir, todos los ricos y siguieron siendo españoles; en consecuencia, el Plan de Iguala no nacionalizó el capital. Este y la riqueza siguieron siendo extranjeros".[24] ¿Un antecedente, por contraste, para nuestro nacionalista artículo 27?

[24] La intervención en Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de* 1917, México, Biblioteca Constitucional INEHRM-IIJ-UNAM, 2014, t. II, p. 193.

Ahora bien, aunque el Plan de Guadalupe y sus reformas de Veracruz constreñían a Carranza a ceñirse a determinadas conductas, el *Decreto para la formación del Constituyente* venía a ser una sutil "reforma de reformas", puesto que, si bien se proyectaron todas las leyes prometidas en Veracruz, "especialmente las relativas a las reformas políticas que deben asegurar *la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y la efectividad* y pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país",[25] también resultaba inconcuso que:

> al estudiar con toda atención estas reformas, se ha encontrado que si hay algunas que no afectan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, en cambio hay otras que sí tienen que tocar forzosamente este y aquella, así como también que de no hacerse estas últimas reformas, se correría seguramente el riesgo de que *la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar en el gobierno de la Nación, continuará siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas, y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país*, con la completa absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo, o que los otros, con especialidad el Legislativo[26], se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración.[27]

Había, pues, que evitar caer en los errores ya casi centenarios de Iturbide y consolidar normativamente una cuestión que durante la guerra había sido meramente *de facto*, al efecto de poder contar con una ley fundamental que, al tiempo en que nos defendiera de los intentos de intromisión extranjeros,[28] permitiese la gobernabilidad y estabilidad internas. En vista de todas estas consideraciones:

> [...] es seguro que los enemigos de la Revolución, que son los enemigos de la Nación, no quedarían conformes con que el Gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera Jefatura; pues de seguro lo combatirían como resultante de cánones que no han tenido la soberana y expresa sanción de la voluntad nacional.[29]

---

25 Carranza, *Discurso…, cit.*, (cursivas nuestras para dar fe del nacimiento de nuestro "Novecientos jurídico").

26 Rabasa, al analizar en *La Constitución y la dictadura* la *Circular de la Ley de Convocatoria* (*Circular Lerdo* expedida apenas restaurada la República, en 1867, bajo el gobierno de Juárez) se había hecho eco de lo imposible que resultaba gobernar con una Constitución que consagraba el despotismo asambleario.

27 Carranza, *Discurso…, cit.*

28 Carranza acusaba a Francisco Villa de haber provocado conscientemente la intervención extranjera, materializada en la llamada "expedición punitiva" de Pershing que el secretario de Guerra, Álvaro Obregón, trataba de desarticular por la vía diplomática. *Cfr.* Marván Laborde, Ignacio, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE-CIDE, 2017, p. 58.

29 Carranza, *Discurso…, cit.*

Así es que la Revolución, que se identificaba ya con la nación (esa a la que poco después se haría dueña del subsuelo y de los recursos naturales del país) no caería en el sinsentido de hacer aparecer su voluntad como contraria a la del pueblo mismo que le daba vida y razón de ser. La enemiga contra el constitucionalismo se entendería acrimonia contra la mismísima idea de "México". Una jugada genial y nada reaccionaria, por cierto, del Primer Jefe. Su cauce: la convocación a un Congreso constituyente.

Y volvemos a la historia: si para terminar de una vez con la tiranía de Antonio López de Santa Anna el Plan de Ayutla hubo, en 1854, de convocar a una Asamblea con potestades constituyentes absteniéndose de cubrir las formalidades establecidas por la Constitución de 1824, repuesta en su vigor con el Acta de reformas de mayo de 1847,[30] sin que ello implicara pérdida de legitimidad alguna para la carta que resultó de aquella convocatoria extraordinaria, la del 57, lo propio ocurriría ahora una vez vencidos los enemigos de la legitimidad constitucional que, para Carranza, son muy claros: huertismo y convencionismo.

Pero, además, es necesario reivindicar el *continuum constitutionalis*, la causahabiencia respecto de la carta liberal por antonomasia, la de Juárez, Ocampo y Arriaga. Si se olvidaba la relevancia de sostener la "identidad constitucional"[31] los enemigos de la Revolución constitucionalista alegarían

> [...] el peligro de tocar la Constitución de 1857 consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimientos de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades; y aunque no tienen ellos derecho de hablar de respeto a la Constitución cuando la han vulnerado de cuantos medios les ha sido dable y sus mandatos solo han servido para cubrir con el manto de la legalidad los despojos más inicuos, las usurpaciones más reprobadas y la tiranía más irritante, no está por demás prevenir el ataque, por medio de la declaración franca y sincera de que con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto; que se respetará la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la Soberanía de la Nación reside en el pueblo y que es este el que debe ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los Estados, seguirá dividido para su ejercicio en tres poderes, los que serán verdaderamente independientes; y, en una palabra, que se respetará escrupulosamente el espíritu liberal de dicha Constitución, a la que solo se quiere purgar de los defectos que tiene ya por la contradicción u obscuridad de algunos de sus preceptos,

30 No escapa a nuestro análisis el hecho de que el Primer Jefe sentía que, como en 1847, la bota yanqui se hallaba sobre nuestro cuello.

31 Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, trad. de Raúl Sanz Burgos, Madrid, Trotta, 2006, p. 38. Enfatiza el profesor alemán algo importante a nuestros efectos: el hecho de que "mientras que las constituciones simbólicas o carentes de eficacia son relativamente insensibles al cambio social, dado que este no frustra expectativa normativa alguna, el cambio social expone a las constituciones efectivas y normativas a fuertes tensiones".

> ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante dictaduras pasadas.[32]

El orden constitucional se mantendría merced al "espíritu liberal" tan caro en su "lucha y sufrimientos de muchos años" al pueblo mexicano (imposible no pensar en Savigny, fundador de la Escuela Histórica alemana), purgado de sus defectos (el principal, la falta de analogía con las circunstancias de un país revolucionado), de sus lagunas y de las antinomias producto de "dictaduras pasadas".[33]

Entre las antinomias y contradicciones destaca la subversión del federalismo operada a través del amparo judicial, extendido en sus alcances casacionistas merced a las leyes reglamentarias posteriores a la de 1869. Al alborear el Novecientos nos hallamos con una nueva lectura del signo de los tiempos. En razón de ello es que Carranza promueve reformas al ya de por sí reformado Plan de Guadalupe. El artículo 4 de la mutación de Veracruz dirá ahora lo siguiente, subrayándose que se han podido celebrar elecciones en *todos* los municipios de la República, como si de esta unanimidad municipal se siguiera la necesidad de la voluntad constituyente:

> Habiendo triunfado la causa Constitucionalista, y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrán de celebrarse, y el lugar en que el Congreso deberá reunirse.[34]

Las cuentas las rendirá ahora la Administración ante un Congreso no constituido, en absoluto ordinario, capaz de reformar y adicionar el venerado texto de 1857 cuyo espíritu, que vivifica, ha de mantenerse, pero cuya letra, que mata, ha de ser modificada: Tarso en Querétaro.

Es por ello que, además de refrendar los requisitos que para ser diputado al Congreso de la Unión se exigían desde 1857, el Decreto establece que no podrían acceder al Congreso constituyente aquellos personajes "que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista". ¡Cuánta controversia habría de causar esta disposición a la hora

---

32 Carranza, *Discurso…, cit.*

33 Se refiere a la de Díaz, sin duda, pues no hay registro de que durante el gobierno usurpador de Huerta se introdujese reforma alguna a la Constitución de 185. *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 717.

34 *Decreto relativo a la formación de un Congreso Constituyente*, 14 de septiembre de 1916. Se cumplían ese día 113 años de la reunión del Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo y, por tanto, de la lectura de los *Sentimientos de la Nación*.

de aceptar las credenciales de los diputados del grupo *Renovador*, algunos de los cuales habían permanecido en su curul parlamentaria en los tiempos de la usurpación de Huerta! Una controversia que, como sabemos, provocaría en las semanas subsecuentes, desahogadas las probanzas del caso, un escándalo de proporciones mayores que culminaría con la deposición del secretario de Gobernación Jesús Acuña.[35]

Los nuevos artículos, las renovadas reformas, prueban hasta qué punto Carranza evitaría caer en las fauces de un Congreso eventualmente arisco:

> Art. 5º.- Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieran hasta que se reúna el Congreso Constituyente.
>
> Art.6º.- El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior, deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluirlo, expedirá la Constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo[36] convoque, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos el Congreso Constituyente se disolverá.
>
> Verificadas las elecciones de los Poderes Federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública, y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación.[37]

2.1. El amparo invasor: higo y obús

Visto todo lo anterior, ¿no es momento de reasignar paternidades en la confección del realista orden constitucional mexicano del siglo XX? ¿Es don Emilio Ra-

---

35 *Cfr. Acta de la Undécima sesión preparatoria* (30 de noviembre de 2016) en que se presentó el siguiente hecho: "El C. Aguirre Berlanga Manuel pide la palabra y manifiesta a la Asamblea que con motivo de la renuncia presentada por el C. Secretario de Gobernación tiene que trasladarse a la ciudad con su carácter de Subsecretario del mismo Ministerio, y que, por lo mismo, suplica a los CC. representantes que desean darle su voto para que ocupe un puesto en la Mesa del Congreso se abstenga de hacerlo por la razón entredicha. El C. Palavicini usa de la palabra elogiando la actitud que el C. Berlanga ha asumido con todos los ciudadanos diputados, y pide para él un aplauso, petición que satisface la Asamblea". No solo parecen saldadas las cuitas entre Palavicini y Aguirre Berlanga, sino que este último, a pesar de sus reparos, obtiene 68 votos para presidir el Congreso. Solo le ganó Luis Manuel Rojas. ¿Qué habría pasado si no?

36 ¿Un *lapsus linguae?* Quizá.

37 Carranza, *Discurso…, cit.*

basa, el pensador que fuera a un tiempo "panegirista y detractor" del régimen porfiriano,[38] el verdadero "padre oculto" no solo de la Constitución de 1917, sino de nuestro realismo jurídico, de todo nuestro Novecientos posmoderno? La tesis, canónica, se debe a los discípulos más directos de Rabasa. Uno de ellos, Felipe Tena Ramírez, la expresó así:

> Hoy es Rabasa insustituible, es guía y maestro en todos los cursos de Constitucional en la República, no solo por su valor intrínseco, sino también porque fue inspirador, en el aspecto de la técnica jurídica, de la Constitución de 17. Honor para el hombre que desde el destierro, a través de sus libros, supo hacerse escuchar por una convención revolucionaria; pero honor también para los constituyentes de Querétaro, que tuvieron el patriótico ademán de aceptar las opiniones de un proscrito.[39]

El *corpus* parece arrojarnos otros datos. En las *actas de las sesiones* (bien es verdad que casi nunca se refieren a autores o escritores y que son más bien minutas de acuerdos y no resúmenes de los debates) no se menciona al gran constitucionalista chiapaneco en ninguna ocasión.[40] En el *Diario de los Debates* las escasas menciones a Rabasa arrecian al tocarse el espinoso tema del "Departamento" judicial y de sus potestades. No son, ni mucho menos, menciones favorables. Por el contrario, hay diputados que parecen solazarse con la crítica y el denuesto hacia quien consideran un esbirro del traidor Huerta. Martínez de Escobar lo llega a utilizar como ariete contra Palavicini, a quien acusa de haber plagiado *La Constitución y la dictadura* en los

---

38 Villegas Moreno, Gloria, *Rabasa: su pensamiento histórico-político y el Constituyente de 1916-17,* tesis de Maestría en Historia, México, Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, México, 1974, p. 4. Es necesario volver una y otra vez a este estupendo ensayo que trasciende lo meramente legal.

39 Tena Ramírez, Felipe, "La silueta de don Emilio Rabasa", en Cossío Díaz, José Ramón y Estrada Michel, Rafael (comps.), *Obras completas de Felipe Tena Ramírez,* México, UNAM-Porrúa-ELD, 2015, p. 744.

40 En estas actas, ya de sesiones secretas, ya de sesiones públicas ordinarias, puede apreciarse más bien el resumen de los acuerdos tomados en temáticas muy diversas, desde las meramente administrativas (como la relativa a la prohibición de fumar en el recinto legislativo, el cobro de viáticos por los diputados, los gastos funerarios que algunos entre ellos requirieron, y hasta el librado para una ofrenda floral que el gobernador del Distrito Federal depositó en la "tumba", *sic*, del "libertador Morelos" hasta las más conceptuales, como el latinoamericanismo detrás de una iniciativa de ese personaje paralelo al Constituyente que supo ser don Andrés Molina Enríquez, o la reacción contra los excesos nacionalistas que tuvo el diputado Martí, nacido en Cuba. Inclusive, acudimos en las *actas* al parto del *Diario Oficial* en forma de polémico diario de debates, cuyo primer "director técnico", el diputado Jorge von Versen, ganaría 4 pesos diarios (bastante menos que los 10 pesos asignados al linotipista, el señor Robledo). *Cfr. Acta de la sesión secreta del lunes 18 de diciembre de 1916 por la noche.*

artículos veracruzanos con los que pretendía curarse, infructuosamente, del estigma de reaccionario que lo acompañaba.[41] Si bien es cierto que la segunda Comisión de Constitución calificó a Rabasa de "distinguido publicista mexicano"[42] y que el propio Martínez de Escobar llamó a Rabasa "hombre indiscutiblemente inteligente y de vastísima cultura pero […] hombre de la dictadura",[43] la mayor parte de las referencias al chiapaneco se dan en el sentido marcado por el diputado Truchuelo, quien calificó a su libro de "reaccionario en muchos puntos" y a su personalidad como la de "un hombre que con todo gusto voló hacia la Casa Blanca a representar al usurpador Huerta".[44]

Machorro Narváez defendió el dictamen en materia de Poder Judicial Federal aduciendo que "de hecho, Rabasa no ha tenido que ver con la Comisión",[45] al tiempo que otro gran comisionado-artífice, Hilario Medina, compara la monumentalidad de la obra rabasiana con la de otras provenientes de "traidores" canónicos de la historia patria (por todos, Zavala y Alamán), pero se cuida muy bien en aclarar que el dictamen no le debe nada a Rabasa:

> yo no sé, señores diputados, si el proyecto de reformas del ciudadano Primer Jefe se ha inspirado en don Emilio Rabasa, porque este proyecto, y dígolo con toda humildad, no es de la Comisión; la Comisión no ha hecho más que aceptarlo. Pero don Emilio Rabasa, la sombra de don Emilio Rabasa, ha desfilado por este Parlamento como una sombra trágica, como una sombra que trae mucho del pasado y que vendría a mancillar la obra sana que nosotros queremos hacer en estos momentos[…] Grande honor y acaso inmerecido se le hace a don Emilio Rabasa al creérsele el autor de los principios de la inamovilidad judicial, del nombramiento de los magistrados a la Corte, de la tesis que consiste en sostener que el Poder Judicial no es tal Poder, porque esas verdades, señores, ya no son aquellas cosas discutibles como se han querido presentar en esta tribuna. Esas verdades no son de don Emilio Rabasa; esas verdades pertenecen a otros tratadistas de otras épocas y vienen de muy lejos.[46]

---

41 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2016, t. I, p. 220.

42 *Ibidem*, t. II, p. 194.

43 *Ibidem*, t. III, p. 204.

44 *Ibidem*, p. 191.

45 *Ibidem*, p. 216.

46 *Ibidem,* pp. 223 y 224. Machorro se refiere, aunque relativizándolas en su innegable importancia *ad intra* el foro mexicano, a sendas aseveraciones de Rabasa en *El artículo 14* y en *La Constitución y la dictadura.* Rabasa no concluiría *El juicio constitucional*, en el que toca temáticas análogas, sino hasta 1919, en su exilio neoyorquino. Respecto a la "fantasmagórica presencia" de Rabasa en la asamblea queretana es indispensable, Hale, Charles A., *Emilio Rabasa and the Survival of Porfirian Liberalism*, Stanford, Stanford University Press, 2008, pp. 133-162.

¿Qué encontramos a este respecto en las *actas* de las sesiones? Rabasa no es mencionado en ellas, cierto, pero su espectro ronda por entre las conductas de los constituyentes. El 21 de enero

> se da lectura a una proposición referente a los artículos 94 y 96 del Proyecto, subscrita por los CC. diputados Calderón, Garza y algunos otros. El C. diputado Calderón hace aclaraciones y apoya su proposición. La Asamblea declara que el asunto es de tomarse en consideración, y en seguida se le dispensan los trámites, poniéndose a discusión. La Secretaría manifiesta que se suspende la sesión por algunos momentos, con el fin de que la Comisión se ponga de acuerdo con los CC. diputados que proponen las modificaciones. Reanudada la sesión, el C. Presidente de la segunda Comisión de Constitución informa a la Asamblea sobre el acuerdo a que se ha llegado, con el fin de que, si lo acepta la Asamblea, se formule el nuevo dictamen. Se acepta dicho acuerdo, sin más debate que una aclaración que respecto al período de prueba, hizo el C. diputado Múgica. La Asamblea concede permiso para que la segunda Comisión retire su dictamen referente al Poder Judicial, para poder hacerle las necesarias modificaciones.[47]

El dictamen de la Comisión, como puede apreciarse, es retirado.

Y es que un día antes los diputados más anti-rabasianos habían reventado la sesión al salir de ella y despedazar el *quorum,* razón por la cual se les amenazó con la formación de un Gran Jurado.

> [El 20 de enero] se reanuda el debate sobre el dictamen de la Segunda Comisión referente al Poder Judicial. El C. diputado Márquez Josafat F., hace una interpelación, el C. diputado Aguilar Silvestre habla en contra del dictamen, y para apoyar el mismo hace uso de la palabra el C. presidente de la Comisión dictaminadora. A continuación sube a la tribuna el C. diputado Pastrana Jaimes para hablar en contra, siendo interrumpido por el C. diputado Machorro y Narváez, que rectifica un hecho, y por el C. diputado Nafarrate, que lo interpela. El C. diputado Medina, miembro de la Comisión, pasa a la tribuna para apoyar el dictamen, y a continuación el C. diputado Herrera Manuel habla en pro. Hace una moción de orden el C. diputado Navarro Gilberto M., y consultada la Asamblea, resuelve en votación económica, que el asunto está suficientemente discutido. El C. diputado Rivera pide que el dictamen sea votado por partes y después de que los CC. diputados Chapa y Palavicini reclaman el orden, la secretaría da lectura a la parte resolutiva del dictamen. El C. diputado Macías hace una aclaración y los CC. diputados Palavicini y Ugarte formulan mociones de orden. El C. diputado González pide se aparte para la votación el artículo 96o. y, consultada la Asamblea, se resuelve por la negativa en votación económica, haciéndose el recuento reglamentario por haber surgido dudas entre varios CC. diputados. Reclama el orden el C. diputado Múgica. Un grupo de CC. diputados abandona el salón y los CC. diputados Valtierra y Zavala Dionisio piden se

[47] *Acta de la 54a sesión ordinaria del Congreso Constituyente [...],* celebrada la tarde del domingo 21 de enero de 1917.

> pase lista para saber qué ciudadanos diputados se han retirado con el fin de romper el quórum. El C. diputado Jara manifiesta que la Comisión no tiene inconveniente para separar el artículo 96o. para la votación. El C. diputado Martínez Epigmenio A. hace una moción de orden en el sentido de que debe pasarse lista, y el C. diputado Chapa propone que en obvio de dificultades sean separados los artículos 94 y 96.[48]

Los polémicos preceptos se referían (y se refieren) a dos preocupaciones superlativas de Rabasa: la inamovilidad judicial y el mecanismo de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, con participación de las entidades federadas que verían, como ha quedado dicho, casadas sus sentencias a través del juicio de amparo.[49] Por lo visto, los diputados radicales hesitaban en torno a seguir el rabasianismo de los *renovadores*, tendente a conservar la independencia de la rama judicial del gobierno respecto, sobre todo, del ejecutivo. De tal dubitación puede proceder el compromiso de fórmula dilatoria que provocaría, hasta 1923, que los ministros de la Corte poseyeran nombramientos que no cabe sino calificar de precarios. ¿Qué posición nos puede parecer más "reaccionaria"?

Tras leer las *Actas*, así como al Carranza del decreto de formación y del discurso preliminar a las labores de la Asamblea, me permito afirmar algo que antes me resistía a poner en negros: recibiéndolo a beneficio de inventario, Carranza y José Natividad Macías son buenos lectores de Rabasa. El primero coincidió con él en la política porfiriana. El segundo se benefició trabajando con él en la postulancia legal. Ambos han leído *El artículo 14*, ese gran opúsculo publicado en 1906, y se han convencido de que el juicio de amparo es un instrumento no solo invasor de las esferas locales sino, en su literalismo, desnaturalizador de los derechos fundamentales y propiciador de una legolatría inocua que provoca que el texto de leyes y sentencias se aparte cada vez más de la realidad social y que los derechos tengan escasa aplicación efectiva. A fuerza de "amparos legalidad" se llegó a la conclusión de que los "metafísicos" *dere-*

---

48 *Acta de la 53a sesión ordinaria del Congreso Constituyente [...],* celebrada la noche del sábado 20 de enero de 1917.

49 El artículo 94 terminaría por disponer, en 1917, que "[…] la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas[…] cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo durarán cuatro años y a partir del años de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de Distrito solo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo" (sic). El 96, por su parte, dispondría hasta 1928 que "Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva […]".

chos del hombre incluían a la, por demás imposible, "exacta aplicación de la ley". Tales son los términos y expresiones empleados por Rabasa,[50] y a combatir semejante integrismo pernicioso dirigen su artillería Carranza y Macías, contando con el apoyo de Luis Manuel Rojas e Hilario Medina.

Este último, por cierto, publicaría en 1960 un interesante estudio para asegurar que frente al texto de Querétaro estamos ante una nueva Constitución y no frente a "una simple reforma" de la de 1857. Sus dos principales argumentos son relevantes a nuestros efectos:

a) Los "derechos del hombre" que se reducían al "enunciado teórico y filosófico de un conjunto de principios sin efectividad ni sanción" se convierten en "garantías individuales" que son ahora "promesas solemnes del poder público por medio de las instituciones, de dar a cada individuo un conjunto de zonas infranqueables", indisponibles, valladares contra toda intromisión del aparato gubernativo.

b) La división de poderes es ahora "interdependencia dentro de la igualdad". Con todo "al Ejecutivo se asignan atribuciones y facultades que lo hacen preponderante, para que sea capaz de llevar adelante la gran reforma social, sin los entraves que significan la dispersión y fragmentación del poder".[51]

Por si los asertos de Medina no nos lo recuerdan lo suficiente, volvamos a Rabasa. *La Constitución y la dictadura*, ese importantísimo tratado de ciencia política y de organización constitucional, se había publicado en 1912. El estudio parte de la idea de que la Constitución de 1857 había sido un fetiche que las dictaduras constructoras de la nación (las de Juárez, Lerdo y Díaz) habían tenido que venerar, pero que no podían cumplir. Todos los incentivos, en una ingeniería constituyente adelantada a su tiempo, se hallaban alineados perversamente para impedir que el juego de las potestades públicas nos llevase a un equilibrio estabilizador, robustecedor y duradero.

Consciente de ello, Carranza pugna por un realismo descarnado, matizando al legalista amparo judicial, autonomizando al Ministerio Público, sujetando al Congreso a reglas estrictas, descargando a la Corte de su "imposible tarea" (la de procurar la "exacta aplicación de la ley" a cuanto caso civil o penal se presentase en territorio mexicano) y garantizando su independencia al derivar el nombramiento de los jueces supremos al Congreso de la Unión "en funciones de Colegio electoral" y tornarlos inamovibles.

---

50 *Cfr.,* entre muchos ejemplos, Rabasa, Emilio, *El artículo 14*, 6a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 64-70.

51 Medina, Hilario, "Introducción" a *Diario de los debates*…, t. I, pp. 31 y 32.

Claro que todo esto recuerda a Rabasa, pero don Venustiano está yendo más allá de la especulación doctrinaria y está dando un paso enorme para liberar a la Revolución de los lastres de ingenuidad normativa con los que comenzó. Contrástese, si no, lo que afirma en sus piezas oratorias con lo que escribía, allá por 1908, su paisano don Francisco I. Madero para quien la Constitución de 1857 instituía un "código de leyes tan sabias que constituyen uno de nuestros más legítimos timbres de gloria y que nos han de servir para trabajar, todos unidos, siguiendo el grandioso principio de fraternidad, para obtener, por medio de la libertad, la realización del magnífico ideal democrático de la igualdad ante la ley".[52] Misticismo semejante se traducía en la idea, muy en boga todavía hoy, 110 años después, de que basta con aplicar plenamente nuestras magníficas leyes, sin alinearlas, interpretarlas, ni reformarlas en forma alguna, para obtener la felicidad de México (ojalá fuera así). Carranza, sin embargo, no haría tantas concesiones a la presunción de buena voluntad. Sabía muy bien que no podía darse demasiados lujos candorosos y que su Gobierno requería una Constitución vigente y viviente.

En otras palabras, si hubo transfusión del pensamiento rabasiano en Querétaro esta se dio sobre todo en el ámbito de la estructuración funcional del poder judiciario. Los radicales de Mújica se encargaron de que el amparo casación se mantuviera en el exactista e invasor sentido originario del caso *Miguel Vega*. El realismo jurídico que ha permitido la polémica ductilidad centenaria del texto de 1917, con un ejecutivo fuerte que no ha negado las realidades corporativas de gran parte del imaginario mexicano, hay que apuntárselo, más bien, a la inteligente estrategia de Carranza.

De todo ello se sigue la tesis de que los derechos sociales no se incluyeron en el texto definitivo de 1917 por mera conveniencia política, ni como concesión a los radicalismos en fórmula compromisoria dilatoria, ni tampoco en razón de voluntarismo legicéntrico alguno. Hubo en Carranza, y en los constituyentes, una toma de conciencia en cuanto al ser de la nación, a su Constitución material, a las realidades colectivas que el Porfiriato había administrado sin decidirse por alcanzar la igualdad sustantiva. El general Díaz no leyó bien la simbología de sus (últimos) tiempos. La suya siguió siendo la liberal República restaurada, con los matices introducidos por la única voluntad políticamente relevante durante tres décadas. La de Carranza sería, con renovado realismo, cosa asaz distinta.

Y es que, para emplear la expresión de Cossío, los justiciables mexicanos querían dejar de ser imaginarios.[53] Por eso es que el juicio de amparo debía dejar de ser mera —e interventora— justicia de legalidad. Y por eso, al fin, en el imaginario, cierto

---

52 Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, edición facsimilar del manuscrito de 1908, México, LXI Legislatura Cámara de diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2010, t. I, p. 24.

53 Cossío, José Ramón, *La justicia prometida. El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910*, México, CONACULTA-FCE, 2014, p. 362.

es que derrotado, de Medina, Macías, Rojas y Carranza, se estructura un tribunal de constitucionalidad como no se conocía en México desde los azarosos lances del Supremo Poder Conservador.

Para consolidar el cisma respecto de 1857 había que mistificar a los liberales, pero también había que elaborar nuevos códigos, así en las conductas y procesos como en los discursos y en la regulación. El mejor ejemplo, la estructuración colectiva, casi se diría que estamental, del factor trabajo y de la justicia a él asignada. La derrota de los *Renovadores* traería, entre otros daños colaterales, la ausencia de garantías jurisdiccionales para el goce efectivo de los derechos sociales.

Volvamos a la interpretación generalizada, según la cual con los artículos 27, 3 y 123 se le enmendó la plana al Primer Jefe. Esto puede seguirse discutiendo pero, si nos atenemos al *leitmotiv* de su discurso inaugural, no deberá sorprendernos que a Carranza le haya molestado al final de las jornadas constituyentes no la inclusión de los derechos sociales —misma que, de alguna forma, contemplaban ya su proyecto y su colectivista legislación preconstitucional—,[54] sino lo inaplicable y onírico que resultaba el nuevo texto constitucional, ese que, obsesionado con la exacta aplicación de la ley, abriría acaso la puerta a una nueva dictadura metaconstitucional dadas las derrotas que, en materia de cauces procedimentales, habían sufrido los carrancistas. Paradigmáticas al respecto resultan las discusiones de los artículos 14 y 16, que mantuvieron el liberal cariz legolátrico de 1857 y, en consecuencia, conservaron al invasor amparo casación que mantuvo a la Corte empeñada en su imposible tarea y distraída de la generación de criterios auténticamente cimentadores de la igualdad material.

Las propias *Actas* de las sesiones secretas, que tan frecuentemente se piensan relacionadas con cuestiones administrativas de poca monta, nos autorizan a replantear las hipótesis consagradas. En ellas aparece un Palavicini empeñado en sacar el proyecto de vida constitucional con la exactitud de dos meses a los que se refería el decreto convocante. Si el más carrancista entre los carrancistas ponía alma, vida y corazón en el empeño, ¿puede realmente pensarse que don Venustiano estuviese tratando de diferir la toma de decisiones sociales fundamentales, como las atinentes a los artículos sobre la educación, el campo y los sindicatos?

Ante la tentación que representaba prorrogar las sesiones del Constituyente, Palavicini, junto con Lozano, Cravioto, Cervera y Aguirre, proponen que se sesione varias veces al día y que se sistematice el trabajo del Congreso en la siguiente forma:

1º. Aprobando en un solo dictamen "los artículos que afectan a la diferencia esencial en la relación de Poderes que haya entre la Constitución de 1857 y la que se discute";

[54] Así, Niemeyer, Jr., E.V., *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917*, trad. de Dulce Isabel Aguirre Barrera, México, Senado de la República-Marca de Agua ediciones, 2017, pp. 303-319.

2º. Aprobando en un solo dictamen todos los preceptos relacionados con la cuestión agraria;
3º. Lo mismo en cuanto a la cuestión obrera;
4º. Aprobando de una vez todos los artículos que las Comisiones no objeten en el Proyecto;
5º. Ordenando el resto de los debates, "dando preferencia a la cuestión militar", en forma tal que todos los artículos no discutidos se aprobarían el 31 de enero en votación nominal "para que en la sesión de la tarde sea firmada la Constitución".[55]

Como puede verse, el vocero de Carranza no se olvida, ni mucho menos, de los preceptos sociales al pretender ordenar el trabajo de la Asamblea. Parece ceder, en cambio, en la cuestión de la racionalización del amparo directo. La propuesta fue aprobada, con el sintomático voto del radical Jara en contra. Puede decirse que esta sesión secreta permitió concluir los trabajos el 5 de febrero, fiesta patronal del primer santo mexicano y día en que se cumplían 60 años de la promulgación de la Constitución del 57, tal como estaba previsto.

Con la juvenil enjundia socialista que lo caracterizó toda su vida Djed Bórquez, que había jugado un papel de cierta notoriedad en el agrarismo que conduciría a la expedición de la célebre Ley Agraria de 6 de enero de 1915, celebra en su *Crónica* el "triunfo de las izquierdas" en lo que respecta a los artículos 3, 27, 115, 123 y 130, al tiempo en que se enemista con los "taquígrafos" y con las comisiones de Estilo y del *Diario de los Debates* en razón de la "flagrante contradicción" consistente en "llamar derechas —como don J.N. Macías— a los hombres de la izquierda". En términos de su testimonio habrían sido los radicales jacobinos y revolucionarios encabezados por Múgica, Enrique Colunga y Heriberto Jara, los que lograron imponerse a la fracción renovadora carrancista.[56] En algunas votaciones, como la relativa al artículo 18 en materia de sistema presidiario y establecimiento de colonias penitenciarias en los estados federados, los radicales consiguieron imponerse por márgenes de escándalo: "el resultado de la votación, de 155 contra 37, demostró de nuevo que más del 75% del Congreso era jacobino o rojo".

En su concepto, "nada pudieron ni la experiencia ni la preparación de los viejos, ante la juventud arrolladora y el impulso revolucionario" de los izquierdistas.[57] Pero aún la radical *Crónica* se permite ciertas licencias al interpretar el fundamental rol de Carranza, pues pretende probar que la Constitución de 1917 logró cristalizar los anhelos de gobernabilidad de don Venustiano, fusionándolos con la exigencia revo-

55 Acta de la sesión secreta del lunes 8 de enero de 1817 por la mañana.

56 Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, SEP-INEHRM-IIJ-UNAM, 2014, pp. 168 y 169.

57 *Ibidem*, p. 175.

lucionaria radical en temas como la educación, el agro, la separación Iglesia-Estado, el municipio libre y la cuestión obrera. A los que no concede reposo alguno es a "don Nati" y a sus antiguos *renovadores*, enfrentados durante aquel bimestre a "los constitucionalistas de abolengo. Los firmantes del Plan de Guadalupe, como Múgica; los periodistas de combate de la época dura, como von Versen; los militares fogueados como Jara; los obreros salidos del taller, como Cano y Gracidas; y los maestros de escuelas con ideas modernas, como Monzón".[58]

Quizá hemos contribuido a probar, merced a las herramientas que nos brinda la integridad del *corpus* documental queretano, que en ese listado reductor podría caber, con innegable "abolengo", la figura a un tiempo eficaz y señera de Venustiano Carranza.

[58] *Ibidem*, p. 174.

Cuando en el Constituyente de Querétaro quisieron suprimir el amparo judicial

*José Luis Soberanes Fernández**

I. Introducción

A partir del 29 de abril de 1869, con motivo de la resolución de la Suprema Corte de la Nación en el célebre amparo *Vega*,[1] se inicia la extraordinaria historia del juicio de amparo contra las resoluciones jurisdiccionales, también llamado "amparo judicial" o "amparo casación" dadas las semejanzas con el recurso de origen francés. Si bien no podemos decir absolutamente que la historia del amparo judicial concluyó en 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de ese mismo año, ya que con posterioridad se dieron algunas reformas, estas no vinieron a modificar la naturaleza de dicha institución, fueron fundamentales en este punto dichas novedades de 1917.

En la ley fundamental de Querétaro se recogieron muchos de los aspectos que tanto la legislación como la jurisprudencia y la doctrina habían aportado durante esos 48 años a la evolución de la mencionada institución. Pero no nada más eso. El propio texto constitucional avanzó de forma importante con la nueva redacción del artículo 14. La creación del procedimiento de amparo uniinstancial, conocido como "amparo directo", le dio al recurso de revisión el carácter potestativo (anteriormente era forzoso, por eso era "revisión" no "apelación"), avanzó en el tema de la suspensión del acto reclamado y otras más que no es el caso citar en esta oportunidad. Estamos convencidos de que los avances que en materia de amparo trajo consigo la carta fundamental de 1917 se debieron al talento de uno de los

* Investigador del IIJ-UNAM.

1 Véase, Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010, p. 324.

más brillantes juristas mexicanos del primer cuarto del siglo xx: José Natividad Macías.[2]

Oriundo del estado de Guanajuato, donde obtuvo el título de licenciado en Derecho, por cuestiones políticas se trasladó, a principios del siglo xx, a la capital de la República en donde siguió ejerciendo su profesión de abogado. Fue profesor y director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, de la que también fue rector. Asimismo, fue legislador federal, en donde tuvo ocasión de trabar amistad con Venustiano Carranza, lo que le valió no solo ser su asesor jurídico y diputado constituyente, sino, junto con Luis Manuel Rojas, redactor del proyecto de Constitución que presentó Carranza y que fue la base de la discusión en la asamblea constituyente (proyecto que prefirió don Venustiano sobre otro que había elaborado la Secretaría de Justicia de su Gobierno). Obviamente, Macías participó en el grupo de "los renovadores" en la magna corporación, quienes representaron el pensamiento carrancista en la misma. Don José Natividad también intervino en la redacción de la Ley de Amparo de 1919.

Pues bien, el 20 de enero de 1917 se presentó el dictamen del artículo 107 constitucional, proponiendo una redacción de dicho precepto muy similar a la del proyecto del Primer Jefe,[3] dictamen que se discutió y aprobó en la 56a. sesión ordinaria del constituyente en la noche del 22 del mismo mes de enero. Pero ahí no acaba la historia.

II. El "voto particular"

En efecto, el 18 de enero los diputados constituyentes Hilario Medina y Heriberto Jara presentaron un "voto particular" proponiendo otra redacción de lo que debería ser el artículo 107 constitucional. Dicha iniciativa era en el tenor siguiente:

> Ciudadanos diputados:
>
> Una diferencia de apreciación sobre el papel del amparo garantizador de los derechos del hombre, ha ocasionado este voto particular sobre el artículo 107 del proyecto que reglamenta los casos de procedencia de aquel juicio.
>
> A reserva de ampliar nuestro razonamiento en la discusión del artículo, exponemos sucintamente nuestra manera de ver.
>
> I. En las reglas del artículo 107 del proyecto se establece el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por estos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que

[2] Soberanes Fernández, José Luis, "José Natividad Macías: jurista, constituyente y rector", *1916 rumbo a la Constitución de 1917,* México, UNAM, 2018, pp. 247-273.

[3] Soberanes Fernández, José Luis, *Y la revolución se hizo Constitución,* México, Porrúa, 2016, pp. 253-255.

este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de esta;

II. Los Estado, por sus tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resulta curioso que en un Estado que se llama soberano, no pueda impartir justicia;

III. La Constitución de 1824 tenía un principio que parece estar de sobra en una república federal, pero que hoy sirve para demostrar lo que debe ser la justicia en un Estado. Este artículo dice así: "Artículo 160. El poder Judicial de cada Estado ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellas hasta en su última instancia y ejecución de la última sentencia"

IV. No es un vano temor el de que con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia local; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un Estado y que acude siempre a la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen en ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y en efecto; en el más alto tribunal de Estado nunca hay sentencias como definitivas, así los juicios, en realidad, tiene cuatro instancias: la primera, la segunda, la súplica y el amparo.

Estas consideraciones y el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local han obligado a los suscriptores miembros de la Comisión, a formular el presente voto, proponiendo la aprobación de esta honorable Asamblea el artículo 107 en los términos siguientes:

Artículo 107. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare.

Nos llama la atención que el diputado Hilario Medina haya suscrito tal propuesta;[4] por ello nos preguntamos, ¿quién era este constituyente?

Don Hilario Medina nació en la ciudad de León, Guanajuato, el 26 de junio de 1891, sus estudios elementales los realizó en su ciudad natal y los medios los empezó ahí mismo y los concluyó en la capital de la República, en la Escuela Nacional Preparatoria, de la que más adelante sería profesor de Historia Universal. Estudió la carrera de Derecho en la mencionada Escuela Nacional de Jurisprudencia, en donde obtuvo el título profesional de licenciado en Derecho, y en la cual, más adelante, se desempeñó también como profesor de derecho constitucional. Fue electo diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917 por el octavo distrito de Guanajuato, con sede en su natal de León, a los 25 años. Es de destacarse que fue ministro de la Supre-

[4] Se ve que materialmente "embarcó" a Heriberto Jara, quien no tenía más estudios que de "tenedor de libros", o sea, contador privado, en esta empresa.

ma Corte de Justicia de la Nación (de la cual fue presidente en tres ocasiones) entre 1941 y 1958 en que se jubiló y, posteriormente, fue electo senador de la República por el Distrito Federal, habiendo fallecido el 24 de julio de 1964.

El 1 de abril de 1925 se le nombró profesor adjunto interino de Derecho Constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, cargo que ostentó hasta el 1 de abril de 1927; dos años después, el 19 de abril de 1929, se le designó profesor honorario de la misma cátedra, para que el 1 de marzo de 1930 lo nombrasen profesor remunerado de esa asignatura, y el 6 de diciembre de 1932 profesor titular; encargo que durará hasta el 28 de febrero de 1941 en que renunció, habiendo cumplido 17 años, cuatro meses, de servicios a nuestra máxima casa de estudios.

Veamos ahora brevemente algunas intervenciones de Medina en el Congreso Constituyente de Querétaro:

En la sesión de 23 de diciembre de 1916 se pidió y se consiguió formar una segunda comisión de constitución, habiéndose acordado ese mismo día que estaría integrada por Hilario Medina, junto con Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

Una intervención sobresaliente de don Hilario fue la relativa a la cuestión penitenciaria. En la 22a. sesión del Constituyente se presentó el dictamen del artículo 18. En el proyecto de don Venustiano Carranza venía a sentar algunas bases del derecho penitenciario, al establecer que serían diferentes los lugares que servían de prisión preventiva a aquellos donde se purgaría una pena, y que, cuando la pena fuese superior a dos años, serían en las colonias penales, las cuales estarían administradas por el gobierno federal, se situarían fuera de las poblaciones y cada estado pagaría los gastos que generaran sus propios reos.

El primero en hacer uso de la palabra fue David Pastrana Jaimes. A continuación, hizo uso de la voz uno de los redactores del proyecto el diputado José Natividad Macías, quien explicó las ideas postuladas por el Primer Jefe en su proyecto (el cual había sido redactado por el propio Macías, como señalamos), con una larga alocución en que habló de la evolución del derecho penal, para señalar como lo más avanzado en sistemas penitenciarios era el de las colonias penales, como las Islas Marías; sin embargo, era tan bajo el presupuesto de los estados para cárceles que hacía imposible establecer sistemas penitenciarios adecuados y, mucho menos, colonias penitenciales con todos los adelantos científicos modernos en todos los estados y, por tanto, se debía encomendar tal función a la federación, con la filosofía penitenciarista subyacente en el proyecto de Carranza, pero siempre para purgar penas de más de dos años, pues en menores no tenía sentido.

Acto continuo vino don Hilario Medina y, a través de un largo y erudito discurso, explicó las más recientes teorías penales para aquella época, particularmente se refirió al positivismo criminológico fundado por Cesare Lombroso y seguido por Raffaele Garofalo y Enrico Ferri, y aprovechó para echarle en cara a su predecesor en el uso de la voz, que no estaba al día en las últimas teorías penales, solo en la "teoría de

la venganza que era la tesis de la escuela clásica"; se manifestó a favor de las colonias penales que no dependieran del gobierno federal, sino de los estatales, en razón del principio federalista.

Lo que llamó la atención de la intervención del licenciado Medina fue el alto nivel intelectual de la misma, que llevó a su paisano, colega abogado y adversario intelectual, don José Natividad Macías, a decir: "Permítaseme dirigir una calurosa felicitación a mi compatriota Hilario Medina, quien se ha revelado como un gran jurista y hombre de ciencia. Me siento orgulloso de tener un paisano tan inteligente como hoy se ha revelado", y posteriormente, a pesar de ser 34 años mayor, siempre se refirió a él como "mi distinguido paisano".

Como todos sabemos, una de las grandes aportaciones de la Constitución mexicana de 1917 fue la Reforma Agraria, que tuvo su antecedente en el decreto expedido por Venustiano Carranza en el puerto de Veracruz el 6 de enero de 1915. Dicho ordenamiento tenía una redacción bastante oscura y el proyecto de Constitución no aclaraba las cosas, por ello fue muy importante la intervención de don Hilario para precisar el tema. Además, digno de mención en la discusión de este precepto fue la apasionada defensa del orden jurídico establecido hecha por el diputado Hilario Medina.

Como señalamos, en la sesión, cuando se leía el dictamen relativo al amparo, también se dio lectura al referido voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, objeto del presente trabajo.

También intervino en la propuesta del artículo 134 constitucional. En la 61a. sesión de 25 de enero de 1917, por la tarde, los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, miembros de la segunda comisión, presentaron una iniciativa que, en su parte conducente, decía:

> Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.
>
> La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:
>
> Artículo 131. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

No sabemos si se debatió y aprobó esta propuesta, ya que, en la 62a. sesión del 25 de enero, por la noche, cuando se discutieron y aprobaron todos los preceptos correspondientes a los tres últimos títulos de la Constitución, en el *Diario de debates* no se relata ninguna discusión y aprobación de lo que en el texto finalmente promulgado sería el artículo 134. Huelga decir que dicho precepto representó un avance muy im-

portante en la democratización del país y el correcto manejo de los recursos públicos, aunque tardarían varias décadas en aplicarse efectivamente.

Como se habrá podido observar, el diputado Hilario Medina no fue un constituyente más, fue uno de los mejores, a pesar de su juventud —tenía entonces 25 años—. Como hemos afirmado en ocasiones anteriores, los cuatro mejores constituyentes de Querétaro fueron José Natividad Macías, Fernando Lizardi, Paulino Machorro Narváez e Hilario Medina; por ello, no nos extraña que a este último se le haya escogido para pronunciar la pieza oratoria que ponía punto final al Congreso Constituyente de 1916-1917.

III. El debate

Regresemos al "voto particular" de los diputados constituyentes Hilario Medina y Heriberto Jara. Como decíamos antes, en la 52a. sesión ordinaria llevada a cabo el sábado 20 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen de la segunda comisión de Constitución sobre los artículos 103 y 107, además del voto particular de los diputados Jara y Medina, mandándose a discusión para el día 22.

En efecto, en la 55a. sesión del lunes 22 por la tarde, después de discutir los artículos 103, 104, 105 y 106, se reservó su votación la cual se llevó a cabo en la 56a. reunión de ese mismo día por la noche; en la 55a. sesión se comenzó a debatir el artículo 107 y el "voto particular".

Como era lógico, la discusión del artículo 107 y el "voto particular" se inició con la lectura de ambas propuestas. El primero en hacer uso de la palabra fue Hilario Medina, quien señaló que el proyecto del Primer Jefe —se refería evidentemente al artículo 107— aseguraba: "concede el amparo contra las sentencias definitivas que pronuncien los tribunales, esto es que se conserva la pésima tradición que nulifica la justicia local" y poco más adelante añadió:

> La intervención de la Corte en estos asuntos que se tramitan en toda la República viene sencillamente a alterar la administración de justicia, y la Corte establece su jurisprudencia en materia civil y en materia penal, siendo que la Corte debe conocer exclusivamente, por su naturaleza, de cuestiones netamente constitucionales. La justicia común en los Estados, de esta manera, nunca ha existido, ni nunca existirá, si van a seguir las cosas como estaban en materia de litigios […].

Y no con poca sorna agregó:

> Y para la cuestión de los abogados será muy bonito y muy conveniente que todos los asuntos de la República se monopolizaran en la ciudad de México, en donde está la Suprema Corte de Justicia, y allí los abogados se hicieran los célebres de antaño, los de grande prestigio, con merma y prejuicio de los abogados de los Estados; o se repetiría el

> caso, señores diputados, de que volverían los abogados influyentes, de donde ha venido la leyenda de que solo en México hay buenos abogados.

Continuó:

> Habría una considerable concentración de negocios en la ciudad de México; y, además, esta concentración de negocios tendría el inconveniente de darle a la Corte un papel que no debe corresponderle […] cuál es la soberanía del Estado cuando un Estado no tiene la última palabra en esta cuestión y que se somete a sus tribunales. La diferencia consiste en esto: el proyecto centraliza la administración de justicia, da a la Corte la última palabra; nosotros pretendemos que haya justicia y se imparta en cada Estado, que cada uno tenga su jurisprudencia y sus tribunales. La Corte solo falla en cuestiones constitucionales […] el amparo recaería sobre aquel acto aislado y no tendría la Corte que revisar la sentencia definitiva.

Concluyó:

> Defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados de la República, cuando en provincia hay abogados bastante competentes; queremos que esos mismos abogados de la ciudad de México que han concentrado todos los negocios dejen de estar en posibilidad de corromper la administración de justicia, haciendo sugestiones a los magistrados de la Corte para que fallen en tal o cual sentido.

Una vez finalizada la intervención del diputado Medina, el secretario de la asamblea propuso, a nombre de la presidencia de la misma, que solamente se discutiese el "voto particular", toda vez que de aprobarse ya no tendría caso discutir el proyecto de artículo 107 presentado por Carranza, mientras que si se rechazaba la propuesta de Medina y Jara se podría pasar a debatir el anterior. Medida que fue aceptada por el Pleno. Se inscribieron para hablar a favor los señores Meza y Jara, mientras que en contra hablaron los ciudadanos Pastrana Jaimes, Alberto González, Truchuelo, Lizardi y Macías.

El primero en subir a la tribuna fue Pastrana, quien aseguró que si no se establecía la unidad del Poder Judicial Federal habría un caos en la República, pues habría 28 poderes judiciales, "cada Estado hará lo que quiera en ese sentido; en un Estado habrá garantías individuales, en otro Estado no las habría". Afirmó con intrepidez: "Si rompemos la unidad del Poder Judicial no será raro que también rompamos la unidad de nuestra raza", y continuó "Cada Estado de la República tiene sus leyes civiles y penales comunes, pero no se ocuparán los tribunales de los Estados de las

violaciones a las garantías constitucionales […] al dejar la justicia a los Estados, de darles la facultad para que concluyan los juicios [;] es el peor de los resultados".

Continuó Enrique Meza, cuya intervención puede resumirse en estas palabras del mismo constituyente: "pero ahora, cuando ya está corregido el vicio del artículo 14, no debemos meterlo en otro artículo. El voto particular, al cual me adhiero, restituye uno de los más grandes ideales de los Estados: su independencia completa".

El siguiente orador fue Alberto M. González, con una larga, pero interesante intervención:

> Estoy verdaderamente asombrado, verdaderamente extrañado de que haya aquí abogados que no se hayan dado cuenta de lo que es en realidad la ley de amparo, de lo que significa una de las defensas tan grandiosas que ha sido siempre para todos los mexicanos y lo es en la actualidad dentro del proyecto de la Primera Jefatura. Yo he sido uno de los abogados que más han sufrido de parte de los jueces de los Estados. En los Estados falta personal muchas veces y generalmente esta es la causa; otras, faltan todos los conocimientos que en la Federación se han tenido sobre los asuntos constitucionales […] Generalmente los abogados no tenían más conocimientos en esta materia que los que sacaban de la Escuela de Derecho, que nunca practicaban, y que si solo tenían una sola afinidad era con motivo de la ley de amparo. Las demás cuestiones no eran conocidas ni estudiadas, ni mucho menos los detalles de ellas. Se comprenderá perfectamente que los jueces de los Estados, cuando no habían ido a la capital, cuando no habían tenido contacto con los abogados a cuyo cargo estaba la defensa de las cuestiones constitucionales, estuvieran ignorantes de todas aquellas prácticas y requisitos necesarios para que las defensas del hombre, la libertad individual como base de la libertad civil, hubieran estado debidamente respetadas dentro de la entidad jurídica llamada Estado de la República Mexicana.

Y prosiguió con una varadera cátedra de amparo, en donde nos llamaron la atención los siguientes testimonios:

> El tribunal de casación en México era un tribunal de contentillo; en aquel tribunal de casación, cuyos recursos, decían los abogados, solo conocían Agustín Rodríguez y el licenciado Silva, todos los recursos de casación siempre eran perdidos y casi siempre eran motivo de gastos, de depósitos y de insuficiencias que llegaban a determinar como un recurso inútil aquel que establecían de una manera firme los códigos de procedimientos civiles

Llegó a esta conclusión:

> Esta ley de amparo, que yo he examinado y que he estudiado en cuatro o cinco días seguidos, llena de una manera perfecta las condiciones para que no sean violadas las garantías individuales […] El Señor licenciado Medina, como único tema, como única tesis, como único argumento, dice que no hay que atacar la soberanía de los Estados por

> el hecho de que a la Corte vaya a dar el conocimiento del amparo cuando se violan las garantías individuales en un juicio Civil o Penal […] No hay ningún ataque a la soberanía de los Estados.

En eso, el diputado Medina interrumpió para señalar una equivocación en la redacción del "voto particular" que apuntaba de forma idéntica al texto original del artículo 102 de la Constitución de 1857, cuando el texto que se debatía había cambiado la numeración y el antiguo artículo 101 pasó a ser el 103 y el 102 a ser el 107, circunstancia que no había tenido en cuenta el "voto particular". Finalmente, el diputado González criticó que la propuesta de Medina y Jara dejaba demasiados temas trascendentes a la ley reglamentaria.

A continuación, el diputado Hilario Medina volvió al estrado para reiterar los argumentos que momentos antes había esgrimido, al señalar que en una república que se dice federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, no debe extrañar ni asustar que haya "otras tantas jurisprudencias" (quién sabe lo que en ese momento don Hilario entendería por "jurisprudencia"), 28 poderes locales, otros tantos ejecutivos, haya 28 legislaturas y 28 administraciones de justicia, y se preguntaba qué tiene que ver que cada estado tenga su propio poder judicial que dé la última palabra en asuntos civiles y penales y no haya necesidad de ocurrir a la ciudad de México, "pues es bien sabido que nunca se ha encontrado justicia en la ciudad de México (aplausos)". Continuó narrando que el abuso del juicio de amparo en esas materias era producto de una mala redacción del artículo 14 constitucional, que ello ya se había solucionado, en ese momento correspondía, "pero nada habremos corregido, señores diputados, si vamos a seguir con la antigua serie de desmanes que se han venido observando en la Corte Suprema de Justicia; no dándole independencia a los Estados, nada habremos conseguido".

Más adelante hizo una precisión importante al preguntar: "¿en un juicio civil o criminal puede haber casos en que tenga que intervenir la Corte para asegurar a un ciudadano en el goce de sus derechos individuales?", respondiendo "Sí, señores" y recordando que ya había dado algunos ejemplos en que era necesaria la intervención de la justicia federal, "pero de eso a que un juicio fallado por los tribunales locales de los Estados tenga que ser revisado otra vez por la Corte [...] hay mucha distancia".

Concluyó diciendo: "Se me ha preguntado qué se hace cuando haya un fallo injusto en los Estados". Y él respondió: "¿qué se hace cuando haya un fallo injusto en la Corte Suprema de Justicia de la Nación? Sostengo que todas las cuestiones que corresponden a los Estados deben fallarse por sus tribunales, pronunciándose allí la última palabra y que la Corte se ocupe de las cuestiones constitucionales, pronunciando también su última palabra".

Se concluyó la 55a. sesión y el mismo día 22, pero, por la noche, se llevó a cabo la 56a. sesión, continuando y terminando el debate del "voto particular". Obviamente

siguió la discusión del 107 y la votación que estaba pendiente de los otros numerales ya analizados.

El primero de la noche fue el simpar don Fernando Lizardi quien, después de impartir una cátedra de historia de nuestro juicio de amparo,[5] se dio a la tarea de impugnar el principal argumento de Medina y Jara, o sea, el respeto a la soberanía de los estados; a lo cual Lizardi contestó que los estados, al sujetarse al pacto federal, se han desprendido de determinados derechos, entre los que destacan tres, que por su naturaleza tienen que estar garantizados por la federación: *1)* cuando la federación invade la soberanía de los estados; *2)* cuando los poderes estatales invaden las competencias federales, y *3)* cuando se violan las garantías individuales, las cuales pueden ser conculcadas en los juicios civiles y penales; por la importancia de estas tres cuestiones, corresponderá a la Suprema Corte resolver el litigio que se suscite por su quebrantamiento. Respecto al caso de las violaciones a garantías individuales, estas están establecidas por todos los estados y la Federación está obligada a hacerlas respetar. Y, ¿cómo va a hacer respetar la Federación las garantías individuales si no tiene un tribunal que juzgue estos asuntos?

Así aborda la cuestión técnico-jurídica respecto a la naturaleza procesal del amparo para fundamentar la necesidad de aceptar la propuesta carrancista del artículo 107:

> La Suprema Corte, al iniciarse un amparo de cualquier asunto, no va a decir que la sentencia es buena o que la sentencia es mala, que se modifica, que se revoca o que se confirma. Lo que dice la Suprema Corte es esto sencillamente, si tiene éxito el quejoso en el amparo: esta sentencia viola una garantía individual y toca a los tribunales de los Estados, no a la Suprema Corte, reparar la violación del acto; pero una vez reparada la violación del acto, si la sentencia es justa, la Suprema Corte no tiene que ver absolutamente en aquella […] y como todos los estados tienen sus leyes especiales, es lógico que los tribunales de los Estados sean los que fijen la manera de interpretar esas leyes; en tanto que el amparo no tiene que fijar la manera de interpretar la ley de los Estados, sino que tiene por objeto cuidar de que los actos que se ejecuten en virtud de las leyes de los Estados no violen las garantías individuales, que está obligada la Federación a cuidar.

Concluyó:

> Pero si se entiende cuál es la verdadera función del amparo y se comprende que no se trata de revisar, confirmar o modificar las resoluciones de los tribunales de los Estados, sino sencillamente de vigilar que no se violen las garantías individuales, en este caso se vendrá a la consideración de que el amparo en asuntos civiles y criminales no implica de ninguna manera una violación a la soberanía de los Estados.

[5] La enorme sabiduría histórico jurídica se puede comprobar en un libro de reciente aparición: Soberanes Fernández, José Luis (ed.), *Obra jurídica de un constituyente: Fernando Lizardi,* México, UNAM, 2019, t. II.

A continuación, subió a la tribuna el otro promotor del "voto particular", el general Heriberto Jara, quien comenzó señalando los tres propósitos del multicitado "voto particular": *1)* un respeto mayor a la justicia; *2)* un respeto mayor para la soberanía de los estados, y *3)* el evitar que el juicio de amparo fuera "el filón que tan sabia y aprovechadamente han sabido explotar muchos de los abogados de la metrópoli". Realmente los argumentos de Jara fueron una reiteración de lo antes expresado, particularmente por Hilario Medina; concluyó con una tesis verdaderamente dramática: "Tened presente los casos que se han citado y muchos que debéis conocer, en los cuales el amparo no ha sido más que el pretexto para llevar adelante el despojo en nombre de la ley. Por lo tanto, os invito a que votéis por nuestro voto particular".

Luego tocó el turno al diputado queretano José María Truchuelo, quien empezó diciendo: "tendremos que decir que el voto particular que presentan los señores Jara y Medina es completamente extravagante" fundando tal aserto en el siguiente razonamiento:

> El artículo 14, aprobado unánimemente establece el recurso de amparo de una manera tal, que fija el derecho de interponerlo contra las sentencias definitivas, aun contra los actos de las autoridades que violen los procedimientos de trascendencia. Señores: de admitir las consideraciones que hacen los firmantes del voto particular, ¿cómo se interpretaría el nuevo precepto en relación con el artículo 14? ¿Cuál sería el espíritu que dominaría en la Constitución, si allá, por una parte admitimos garantías y por otra parte las borramos hoy de la manera más absoluta? […]
>
> No es exacto, señores, lo que os ha dicho el señor diputado Jara a propósito de que para pedir amparo la clase menesterosa tendrá que ocurrir a la ciudad de México; no es así. El amparo se interpone en el lugar donde reside el individuo cuyas garantías individuales han sido conculcadas, y en la Suprema Corte, no se necesitan personas, para nada, sea pobre o rico; porque los procedimientos son bien claros y breves, y para la clase desvalida siempre hay en todo caso defensores de oficio.

Consideró que la descalificación que se hacía en defensa del "voto" en el sentido de que se vulneraba la soberanía de los estados era absurda, ya que "el amparo es una institución ligada íntimamente con nuestro sistema político". Además,

> Las leyes constitucionales forman el gran pacto que une a todos los Estados y, por consiguiente todas las leyes de las entidades federativas no pueden dictarse sino de acuerdo con esos principios constitucionales. Si los Estados se apartan de esta regla […] todas las leyes y resoluciones […] contrarias al espíritu de unidad […] son destruidos directamente por medio del amparo concedido en casos concretos.

Y añadió una idea que resultaba aclaradora:

> Los actos atentatorios contra las garantías individuales deben ser reclamados por la vía de amparo; la ley es clara; no se va a atacar la ley de los Estados por más mala que sea; se ataca el acto concreto.
>
> […]
>
> Si no admitimos el recurso de amparo, los Estados, a pretexto de la inviolabilidad de su soberanía, nulificarían por medio de leyes locales la Constitución federal […]

Para concluir:

> Pero sí diré que todos los progresos alcanzados no solo en la Constitución de 57, sino después con la propia jurisprudencia, revelan que es una necesidad imperiosa el establecimiento del juicio de amparo que, lejos de atacar la soberanía de los Estados, viene haciendo respetar los principios constitucionales y es el lazo de unión que los mantiene perfectamente ligados entre sí para hacer la República fuerte […]

Finalizada la intervención de Truchuelo, el secretario, en nombre del presidente Rojas, preguntó a la asamblea si el asunto estaba suficientemente discutido, escuchándose voces que manifestaban un sí rotundo, entonces la presidencia del Congreso dispuso poner a discusión el proyecto de artículo 107, para lo cual el diputado Palavicini pidió la palabra para una moción de orden y de forma poco lógica pidió ponerse a votación el dictamen del proyecto de artículo 107 y luego el del "voto particular", cuando por sentido común, debería ser al revés según había acordado previamente la asamblea. Inmediatamente después el diputado Macías pidió la palabra.

Don José Natividad comenzó destacando la trascendencia del artículo 107 y la conveniencia de que los constituyentes escuchasen la fundamentación del mismo, ya que hasta ese momento no se había dicho nada al respecto y con tal fundamentación quedaría demostrado que "las tendencias de los autores del voto particular tienden a mutilar uno de los recursos más importantes y trascendentales de la Constitución" y concluyó esa intervención con esta sentencia: "Si no escucháis esto, estoy seguro que contraeréis ante la nación una responsabilidad grande que debéis evitar, vosotros que habéis sido tan celosos para dar al pueblo mexicano una Constitución que asegure sus libertades".

Luego vino uno de esos diálogos curiosos. El secretario comenzó diciendo: "Está a discusión […]", entonces el diputado Jara interrumpió, dice el *Diario de los debates*, y exclamó: "¿Qué cosa está a discusión?" Y el secretario le respondió: "El dictamen de la Comisión", Jara replicó: "Que se lea dictamen" y el dictamen se leyó. Hecho lo cual, el presidente dio el uso de la voz al diputado Macías.

El distinguido jurista guanajuatense José Natividad Macías, en un largo y sólido discurso, rebatió los argumentos aducidos en favor del "voto particular" de la siguiente manera: señaló que fueron dos los razonamientos, el ya tan reiterado sobre la pérdida de la soberanía de los estados y aquel sobre que el sistema de amparo en

negocios judiciales civiles y penales "no tendrá que hacer otra cosa que conservar la gran tajada a los abogados establecidos en México".

Con la negación de ambos postulados, adujo que en el sistema propuesto por Carranza no había necesidad de que los pobres tuvieran que ir a la capital de la república, sino que podrían ocurrir a los tribunales estatales; por otro lado, apuntó que tenemos una federación y que para que esta pueda coexistir es necesario que los estados le concedan algo de su soberanía, de lo contrario, se acaba con la federación. Citando al propio diputado Medina, que reconoció que el amparo es indispensable para hacer efectivas las garantías individuales, recordó que toda garantía debe ser respetada no solo por los estados, sino por toda la República mexicana, que es el conjunto de los diversos estados; además, todo derecho, para poder hacerse efectivo, necesita tener un medio a su disposición para ello, pues de lo contrario resultará el absurdo de que se conceda una facultad y se prohíba la manera de hacerla efectiva. Señaló:

> Tenemos estas dos verdades: que la Constitución, en la sección primera, aprobada ya por vuestra soberanía, el pueblo mexicano concede a todos los habitantes de la República las garantías que enumera la sección primera; y tenemos en el artículo 103 que, para hacer efectivas esas garantías, esta Constitución otorga a los tribunales de la Federación la facultad de conocer de todas las leyes o actos de las autoridades que vulneren esas disposiciones.

Y continuó con una serie de ejemplos de manera muy didáctica (se nota que era profesor). Para concluir propuso:

> Vamos a hacer que la Federación sea un hecho; precisamente todos vuestros deseos tienen a que el Poder quede perfectamente organizado, enteramente unido; que sea un hecho la soberanía popular, que puedan existir por un lado la soberanía de los Estados y por otro la soberanía de la Federación; que puedan subsistir una y otra.
>
> Ahora bien; durante el tiempo que estuvo vigente la ley de amparo, este procedía contra todos los actos del juicio; de manera que el juez en materia Civil y en materia Penal no podía dar un solo trámite sin que hubiera el amparo: esto era el abuso, y a evitar estos abusos tiende el proyecto de la Primera Jefatura […] no volverá la Federación a inmiscuirse en los trámites contra el Poder Judicial.
>
> Los tribunales de los Estados, en materia Civil y en materia Penal, tendrán libre su acción; se ha demostrado que en los juicios penales también, al pronunciarse la sentencia definitiva, tienen que ocurrir a la Suprema Corte de Justicia, y entonces vendrá esta no a revisar los procedimientos, como decía el señor diputado Medina, sino únicamente a ver si hay algún precepto constitucional violado, única cosa que le importa.
>
> Es una de las ventajas que tiene el proyecto. Precisamente no exige esto, para evitar la intervención de los abogados, para evitar los gastos que tuvieran los litigantes de los Estados que fueran a México. El amparo se pedirá aquí, se remitirá directamente por correo el escrito, acompañándose una copia para que el juez vea cuál es la queja y cuáles

> son los defectos que se atribuyen al acto reclamado. Y con la contestación que dé el juez de le dará a la otra parte para que conteste; y con esos dos escritos y con el que presente el procurador general de la República se resolverá. De manera que no se exige ni que los litigantes vayan a México, ni que ocupen abogados de México.

Concluyendo el licenciado Macías su importante participación, el secretario preguntó a la asamblea si se declaraba suficientemente discutido el asunto, como de hecho así se acordó, y se procedió a la votación. En lo que a nosotros nos interesa en esta oportunidad, el dictamen del artículo 107 se aprobó por 139 votos a favor contra cuatro en contra (Jara, Medina, Meza y Ramírez G.), o sea, se rechazó el "voto particular". A las 23:35 horas se levantó la sesión.

IV. Epílogo

Como apuntamos al principio de este trabajo, entre 1869 y 1917 se desarrolló la parte más importante de la historia del amparo contra resoluciones jurisdiccionales, el conocido comúnmente como "amparo judicial", historia que pudo haber terminado abruptamente si es que hubiera triunfado el "voto particular" de los diputados constituyentes Hilario Medina y Heriberto Jara, del cual hemos hablado ampliamente en los párrafos anteriores.

No podemos ignorar que muchas de las predicciones de los defensores del "voto particular" se cumplieron en los años por venir, particularmente que el amparo judicial vino a anular la soberanía de los estados en materia de administración de justicia; en lo relativo a la centralización de esa función en la capital de la República ello fue una realidad hasta 1951, pero sobre todo en 1968 con la creación y fortalecimiento de los tribunales colegiados de circuito, con lo cual se revirtió esa tendencia.

No queremos juzgar la calidad y honestidad de los tribunales locales en las entidades federativas de nuestro país, ya que no es nuestro papel. Lo que sí podemos mencionar es la opinión generalizada de los abogados que hemos captado en prácticamente la totalidad de esas entidades federativas, que indiscutiblemente se pronuncian por la posibilidad de impugnar las resoluciones de sus tribunales locales ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ¡por algo será!

Finalmente, queremos expresar una breve reflexión: ¿por qué un jurista de la categoría de Hilario Medina[6] propuso algo que aparentemente no tenía sentido? Pensamos que fue por su juventud, 25 años, recién egresado de la Escuela Nacional de Jurisprudencia; con evidente falta de experiencia en el ejercicio de la profesión; eso sí, con una considerable cultura jurídica que demostró con sus intervenciones en el constituyente y un gran ánimo.

[6] No era el caso de Heriberto Jara, militar revolucionario y, de profesión, tenedor de libros.

El amparo directo en el Congreso Constituyente de 1916-1917: los primeros pasos

María del Refugio González Domínguez

> Un punto de gran importancia es el que se refiere a simplificar los procedimientos del juicio de amparo, para hacerlo práctico, si se quiere que todo ciudadano tenga a su alcance este recurso cuando sufra una violación de garantías, que se supriman las formalidades que hoy se necesitan para pedir un amparo, y las que suponen ciertos conocimientos jurídicos que la mayoría del pueblo no posee. La justicia con trabas no es justicia. Si los ciudadanos tienen el recurso del amparo como una defensa contra los atentados de que son víctimas, debe este recurso hacerse práctico, sencillo y expedito, sin trabas que lo conviertan en nugatorio.
> Manifiesto a la Nación, Programa del Partido Liberal, 1906.

Agradezco mucho la invitación de los doctores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis Fernando Rentería Barragán para participar en la obra *El Amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos*. Al aceptarla aprovecho para repensar temas específicos de nuestra historia jurídica, en este caso, el amparo; institución técnica, si las hay, que plantea enormes dificultades al lego en la materia. Por eso, con cierto reparo, acepté abordar en este ensayo un tema de la historia del amparo que a los organizadores les interesaba y que los juristas no vieron con buenos ojos; acepté pues trabajar sobre el debate sobre el amparo directo en el Congreso Constituyente de 16-17 y los primeros pasos que se dieron para echarlo a andar, de ahí el título de mi ensayo. Sin embargo, al empezar la investigación encontré, sobre todo en fuentes, materiales que me llevaron a cambiar un poco el enfoque de inicio. Ciento cincuenta años de historia son muchos y el resultado de la investigación me fue llevando a una reflexión, que es lo que intento hacer en estas páginas, especialmente en lo que se refiere al Constituyente.

En los turbulentos tiempos que vivimos, agotado finalmente el modelo de Estado conformado después de la Revolución mexicana y plasmado en la Constitución de 1917,[1] que con muy numerosas reformas sigue siendo nuestra norma fundamental, ante la crisis global que domina el panorama, nos asalta la duda sobre la supervivencia de las instituciones que, si bien tienen su origen antes de la Revolución, van logrando su cabal desarrollo en estos más de 100 años. ¿Cuáles lograrán sobrevivir y cuáles no? Tengo para mí que, sin duda se quedará entre nosotros el amparo, porque como bien dijo el diputado Medina *después de haber protestado Carranza guardar y hacer guardar la Constitución:*

> *Puesto que habéis, señores diputados, ratificado mis palabras con este espontáneo aplauso, es indudablemente esta la más alta significación de lo que es el Congreso Constitucional juzgando esa obra. Pues bien, señores diputados, que esa obra viva, que esa obra perdure, que esa obra sea duradera, que se haga vieja; que esa obra la defendamos todos y cada uno de nosotros, cuando ya hemos tenido el grandioso ejemplo de lo que es una protesta constitucional; porque una protesta, al respetar las leyes del país y las adiciones y reformas de aquellas leyes del país, esa protesta fue la que levantó en armas al pueblo mexicano cuando se violaron aquellas leyes. Ya tenemos ese ejemplo y ya sabemos lo que debe ser una protesta; siguiendo con aquel compromiso que todos contrajimos cuando nos obligamos a hacer una obra, debemos continuarla y defenderla y propagar a los cuatro vientos la semilla de la revolución, hecha Constitución y hecha ley. Ahora sí señores, la revolución tiene ya una fórmula, ya tiene un símbolo.*[2]

De la forma en que se fue desarrollando el amparo desde la época colonial, y a lo largo del siglo XIX se da cuenta en este volumen, en cuyas páginas se explican los grandes hitos de su evolución; algunos presentan la formación y el desarrollo de la institución como está regulada; otros, coinciden justamente con la resolución de cuestiones específicas que llevaron a que se precisaran sus dos objetivos fundamentales, por un lado, proteger y salvaguardar los derechos individuales, del hombre y el ciudadano y, por el otro, lograr que la Constitución se aplicara, esto es, proteger también al texto constitucional, en los términos que se hallara redactado, que en nuestro caso fue de monarquía constitucional a república federal y república central, en diversas ocasiones.

Un breve repaso de la evolución constitucional puede llevarnos a entender estos objetivos y la manera en que se entienden en su contexto histórico. Siguiendo a Carla Huerta Ochoa podemos afirmar que, según Hesse,

---

1 González, María del Refugio y Caballero Juárez, José Antonio, "El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917", en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, IIJ-UNAM, 2002, pp. 47-93.

2 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, versión taquigráfica revisada por Joaquín Valadez, ed. facsimilar, vol. 2, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2015, t. II, p. 849.

> […] una Constitución vigente es la de un orden histórico concreto y por lo tanto individual. Para él, "la Constitución es el orden jurídico fundamental de la comunidad", que contiene los principios rectores de acuerdo con los cuales se debe formar la unidad política. Por lo tanto, los elementos fundamentales de la norma suprema se encuentran vinculados a la dinámica del derecho y a la posibilidad de reformar la Constitución. […] Por ello, el mismo Hesse sostiene que la Constitución se define a partir de su finalidad y su función, siendo la primera garantizar la formación y mantenimiento de la unidad política, y señala que "la Constitución funda competencias, creando así, poder estatal conforme a derecho." *A contrario sensu*, se podría afirmar que si la norma suprema no cumple con el fin de mantener el orden político, su misión ha concluido y se justificaría una ruptura del sistema; esto podría resultar extremo. Por ello, la interpretación adecuada debe ser que se revise el equilibrio de fuerzas que la Constitución prevé y se proceda a un nuevo diseño institucional vía reforma. […] Su contenido esencial se puede reconducir a las categorías de derechos fundamentales y división del poder. […] Por último, la función de la Constitución es posibilitar y garantizar el funcionamiento de un Estado mediante la racionalización del ejercicio y limitación del poder.[3]

En el caso de nuestro país el amparo fue pasando por diversas etapas ya que se fueron dando numerosos cambios desde su independencia de España. De una sociedad rural, dividida corporativamente, con escasos abogados, llegó a ser una sociedad moderna que buscaba parecerse a las naciones que inspiraban sus instituciones. A principios del siglo XX, los abogados eran más numerosos y seguían las discusiones doctrinales de sus contemporáneos, sobre todo, de aquellos que los nutrieron desde antes que fuéramos nación independiente, tal es el caso de la influencia francesa, la española y la estadounidense, ya que en estos países se había ido construyendo un Estado de derecho que los mexicanos buscaban emular. El largo tránsito se aprecia en la institución que es objeto de estas páginas: el amparo.

En la época moderna, con el fin del absolutismo, se estableció un modelo constitucional que partía del principio de la división del poder y el reconocimiento de los derechos individuales del hombre que debían estar plasmados en los textos constitucionales o códigos políticos. Se puede considerar que un primer atisbo de "control de constitucionalidad", que es como se denomina al fenómeno de hacer obedecer los contenidos de un texto constitucional, se encuentra en el artículo XVI de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789, cuyo artículo 16 prescribe: "Toda comunidad en la que no esté estipulada la separación de poderes y la seguridad de derechos *no tiene Constitución*".

Esta misma Declaración y la del Buen Pueblo de Virginia de 1776 consagraron la división del poder y una serie de derechos que formaron parte de las constituciones dictadas durante el siglo XIX en los Estados constitucionales o de derecho. Los dos

[3] Huerta Ochoa, Carla, "Capítulo II. Constitución, transición y ruptura", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales,* México, UNAM, 2000, p. 57.

textos constitucionales que se expidieron en nuestro país antes de la Independencia recogen contenidos de ambas declaraciones, pues recibieron algunas de las propuestas fundamentales que circulaban entre las elites de los países de Europa y América interesadas en los procesos de emancipación de las Trece Colonias y la Revolución francesa.

Así, la Constitución de Cádiz de 1812 de manera concisa, en su artículo 4, reconoce "la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos" que componían la monarquía española y en el 373 prescribe que todo español (de uno y otro lado del Atlántico) tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.

En la porción del territorio de la entonces Nueva España dominada por los insurgentes, se expidió en 1813 el Decreto Constitucional para la libertad de la América Septentrional conocido como Constitución de Apatzingán, que fijó en su texto el catálogo francés sobre esta materia. El capítulo V estaba consagrado a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. Algunos son todavía de indudable actualidad:

> Artículo 27.- La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos.
>
> Artículo 28.- Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.
>
> Artículo 29.- El magistrado que incurriere en este delito será depuesto, y castigado con la severidad que mande la ley.
>
> Artículo 30.- Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado.[4]

Después de la Independencia, las Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse en 24 de febrero de 1822 prescribieron la igualdad de derechos civiles de todos los habitantes libres del Imperio en tanto que el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, expedido el 18 de diciembre de 1822 consagró la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad; la igualdad de todos ante la ley, la libertad personal, de pensamiento, de manifestación y prensa, aunque con censura previa.

Tal parece que tras la caída del Imperio y la adopción del federalismo la labor constructiva de garantizar los derechos del hombre y proteger a la Constitución, con las nuevas influencias recibidas, recomenzó el camino para irse adaptando a los regímenes que estaban por venir.[5] La Constitución de 1824 no contenía un catálogo

---

4 En 1787 se dictó la Constitución de Estados Unidos de América, y en Francia con dos años de diferencia se establecieron una monarquía constitucional, en 1791, y una República, en 1793.

5 Pocas veces en estos textos se establecieron los deberes del nuevo ciudadano, como no fuera el de proteger la religión católica.

de derechos del hombre, como entonces se llamaba a los hoy derechos humanos, por considerar que era materia del régimen interior de cada estado de la Federación; aunque contaba con una serie de preceptos para garantizar el debido proceso legal. Algunas de las constituciones de los estados sí establecieron un catálogo de tales derechos.

Sin embargo, es bien sabido que si no existe un mecanismo dentro de la propia Constitución para hacer valer o respetar los derechos que contiene, no deja de ser una quimera redactar artículos y artículos que no se aplican, esto es, carecen de eficacia. Por ello, además de establecer que "la comunidad" tiene que contar con la seguridad de que habrá división del poder y unos derechos que la protegen ante la autoridad, es necesario establecer los mecanismos para lograrlo. Al abrigo del paradigma de la división del poder se fue abriendo un espacio en los textos constitucionales para conformar en las nuevas naciones —casi todas recién independizadas— un Estado de derecho, esto es, un Estado en el que no fuera la voluntad del monarca la que prevaleciera, sino que este y los ciudadanos se hallaran sometidos a las reglas prescritas en las constituciones o códigos políticos, como ya se dijo.

En nuestro país, al igual que todos los que se afiliaron a este paradigma, se fueron introduciendo mecanismos para lograr tanto la división del poder como el establecimiento de los derechos de las personas que habitaban el territorio. La historia da cuenta del reclamo del Supremo Poder Conservador y del amparo,[6] cuya expresión poseía una honda raigambre en el derecho castellano, pero no correspondía al nuevo espíritu que debía inspirar esta protección, pues en el Antiguo Régimen era el soberano quien protegía a los vasallos de la mano poderosa de sus oficiales y contra los enemigos exteriores.[7]

I. La primera etapa (Rejón y Otero)

Entre los autores que han estudiado la protección de los derechos a través del amparo en nuestra historia constitucional González Oropeza demuestra que la Constitución de Yucatán de 1841, en cuya discusión participó Manuel Crescencio Rejón y Alcalá de manera activa, fue la que consagró por primera vez al amparo; su intención era que el poder judicial local representado por la Suprema Corte de Justicia del Estado

6 Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, IIJ-UNAM, 1993, pp. 19-80; véase especialmente pp. 22-25.

7 Bravo Lira, Bernardino, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica. Siglo XVI a XX*, Santiago de Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso-Universidad Católica de Chile, 1989; Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010; es quizá el panorama más completo de la historia del juicio de amparo sus antecedentes castellanos, anglosajones y coloniales y sus primeras manifestaciones mexicanas.

fuera el encargado de "[…] amparar en el goce de sus derechos a los que pidieran su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que fueren contrarios a la Constitución, o contra las providencias del gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiere infringido el código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que estas o la Constitución hubieren sido violadas".[8] Hasta entonces, la protección de los derechos del hombre había estado confiada a órganos políticos, como el Consejo de Gobierno o el Supremo Poder Conservador. La Constitución de Yucatán utilizó la expresión "garantías individuales" (arts. 62-64).[9] En este cuerpo jurídico quedaron separados el amparo ante los tribunales de primera instancia (art. 8) y el juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia como control de constitucionalidad en el artículo 62, fracción 1.[10]

Esta Constitución contenía también varias cuestiones de avanzada como el sufragio directo, la responsabilidad de los servidores públicos y la libertad de cultos; fue promulgada el 31 de marzo de 1841 con gran solemnidad, pero Rejón no participó en el proceso pues hubo de huir a Tabasco ante la persistencia del gobernador de mantener el aislamiento de Yucatán.[11]

Sin embargo, la Constitución de Yucatán fue "la primera en hacer prevaler los derechos del hombre y su forma de protección sobre la estructura el Estado".[12] Las dificultades políticas que caracterizaron al periodo no permitieron el desarrollo de estas instituciones; las Bases de Tacubaya de 1841, signadas entre otros por Santa Anna llevaron a la reincorporación de Yucatán al resto de la República, y por varios años no se avanza en la materia por los reiterados conflictos que se presentaron, entre ellos, la independencia de Texas, la convocatoria y expedición de dos constituciones centralistas y los barruntos de guerra con Estados Unidos. En este contexto estalla la rebelión federalista del general Mariano Salas, quien gobernó poco tiempo durante el cual se realizó la Convocatoria al Congreso Nacional Extraordinario de 6 de diciembre de 1846 para discutir la reforma de la Constitución de 1824; en su seno, se reunieron Rejón y Mariano Otero con quienes el juicio de amparo tendría carta de naturaleza. No hubo tiempo para debatir su postura sobre el amparo, pues Rejón sufrió un atentado y no participó en las discusiones, ni firmó el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847 (en adelante Acta de Reformas) por la que le República volvía al federalismo y con ello a la búsqueda de una institución protectora de los derechos del hombre y de la propia Constitución.

---

8 González Oropeza, Manuel, "Yucatán: Origen del amparo local", en *Historia del Amparo en México,* 1a. reimp., México, SCJN, 1999, vol. 1, p. 106.

9 *Ibidem,* p. 105.

10 *Ibidem*, pp. 106-108.

11 *Ibidem,* pp. 107-109.

12 *Ibidem,* p. 110; en esta Constitución ya se señala la relatividad de las sentencias.

El Constituyente pretendía poner en vigor la Constitución Federal de 1824 de manera lisa y llana, pero el joven abogado Mariano Otero, mediante un voto particular propuso y consiguió que se adicionara un acta de reformas, en la que en contra de lo que sostenía Rejón, perfiló la instauración del amparo como un juicio constitucional.[13] El principio de la relatividad de las sentencias de amparo es generalmente conocido a nivel federal como "fórmula Otero", porque el artículo 19 del proyecto que formuló como voto particular don Mariano Otero Mestas al proyecto de la mayoría de los que conformaban la Comisión de Constitución del Acta de Reformas de 1847 disponía que la sentencia en que se decretara la inconstitucionalidad de un acto de autoridad, solamente haría la declaratoria sobre el caso particular derivado del juicio, sin que fuera posible hacer una declaración general sobre el acto de autoridad impugnado. Esto significa que se protegía el derecho individual del justiciable o gobernado, y no se tomaba una decisión contra la ley. Esta es la base de la llamada fórmula Otero y desde su implantación federal en 1847 se mantuvo hasta fechas recientes en la dinámica del juicio constitucional,[14] lo que muchos autores han calificado de insuficiente, pues no se declara nada sobre la ley que daba lugar a la violación.

La fórmula completa propuesta por don Mariano Otero para el Acta de Reformas de 1847, fue el texto que se plasmó en dicha Acta.[15] Aunque se constituía un sistema para impugnar las leyes inconstitucionales con efectos generales, con el tiempo, lo único que trascendió a disposiciones posteriores fue la parte última de la fórmula Otero, es decir, la que consagra la relatividad de las sentencias de amparo, contra actos de autoridad o contra leyes, contemplada en el artículo 25.[16]

La mayor parte de los autores coincide en que la institución del amparo se inspiró en las ideas de Alexis de Tocqueville expresadas en el capítulo VI de la clásica obra: *La democracia en América*, de la cual don Crescencio Rejón, don Mariano Otero y don Ponciano Arriaga conocieron la versión española de Sánchez Bustamante. Tal parece que se pretendía establecer en nuestro país, a través del juicio de ampa-

---

13 Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, recopilación de Raquel Herrera y Lasso y Jaime Arenal Fenochio, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 362 y 363.

14 González, María del Refugio y Angulo, Javier, "El principio de relatividad de las sentencias y la fórmula Otero"; véase "La jurisprudencia y la fórmula Otero", en prensa. Una parte de ese ensayo se utiliza en las páginas de este apartado.

15 "El Proyecto de Actas de Reformas, 5 de abril de 1847", en Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Aportaciones al pueblo de México de Josef Mariano Fausto Andrés Otero Mestas (1817-1850)*, México, IIJ-UNAM, 2014, vol. I, pp. 611-614.

16 Gudiño Pelayo, José de Jesús, "La fórmula Otero en el proyecto de una nueva ley de amparo," *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 8, 2001, pp. 157-170; Nava Malagón, Pedro Alberto y Giménez de Haro, Eduardo, "La relatividad de Otero, a 160 años de la Primera Sentencia de Amparo", pp. 49-72; Zavala Castillo, José Francisco, *¿Fórmula Otero? Exégesis del artículo 25 de la Acta de Reformas de 1847*, (Prólogo de José Rodolfo Arturo Vega Hernández), México, FUNDAP, 2005.

ro, adaptándola a nuestras necesidades, la revisión judicial de la constitucionalidad de leyes que existía en Estados Unidos de América. Sin embargo, al margen de su influencia, el texto y contenido de la fórmula Otero permanecieron intocados en su redacción más de 150 años.[17]

No todos los juristas mexicanos han estado de acuerdo con la forma y el contenido de dicha fórmula, al contrario, han manifestado las más acerbas críticas contra ella y el principio de relatividad de las sentencias, pero muchos de ellos estarían de acuerdo en los problemas que se derivarían de anular leyes. En palabras de Juventino Castro:

> Otero se da cuenta de que los estados pueden dictar leyes inconstitucionales; que estas deben ser anuladas para evitar que el poder de los estados viole el pacto federal, contenido en la Constitución; que él teme que haya declaraciones imprudentes, por lo que se debe estar a las mejores garantías de calma y circunspección; que el sistema que propone estima es la mejor garantía de las libertades de los cuerpos considerados y que no conoce otro más eficaz, dando a entender que si lo conociera no dudaría en proponerlo.[18]

II. La segunda mitad del siglo XIX

Poco se aplicó la fórmula Otero en medio de la guerra con Estados Unidos, pero qué pasó con el texto en la Constitución de 1857 que contaba con el andamiaje institucional completo para proteger tanto a la Constitución como a los derechos del hombre; el sistema que prescribía como forma de Gobierno en el artículo 40 era el 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 esta ley fundamental," dentro de la cual el amparo debía abrirse camino para proteger las garantías individuales de los habitantes y la Constitución.

Afirman los autores Nava Malagón y Jiménez de Haro que, en la Asamblea —la Comisión de Constitución—, en la exposición de motivos que acompañó al proyecto constitucional, manifestó que quien considerara inconstitucional una ley debería acudir a la justicia federal:

> No habrá pues, en adelante y siempre que se trate de actos inconstitucionales ya de la Federación o ya de los estados, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes con que se ultrajaba la soberanía federal o la de los estados,

[17] Para otros proyectos sobre este tema véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, pp. 647-674; se refieren a la Ley Reglamentaria de los artículos 22, 23 y 24 y a la Ley de Garantías Individuales.

[18] Nava Malagón, Pedro Alberto y Giménez de Haro, Eduardo, *op. cit.*, p. 57.

> con mengua y descrédito de ambos y notables perjuicios de las instituciones, y aquellas reclamaciones públicas y oficiales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos; habrá, sí, un juicio pacífico y tranquilo, y un procedimiento de formas legales, que se ocupe de pormenores y que dando audiencia a los interesados, prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos a revocarla por el ejercicio de su propia autoridad.[19]

A pesar de la retórica encendida y las buenas intenciones, siguiendo a los mismos autores, la mencionada Comisión y la Asamblea Constituyente de 1856 sin fundamento lógico ni jurídico cercenaron el proyecto y la fórmula de Otero. La Comisión pretendía fortalecer y depurar el federalismo teórico en el que se vivía desde que dicho sistema fue introducido como forma de gobierno en nuestro país. Por ello, señalan como contrario al sistema federal el procedimiento de nulidad de la ley inconstitucional establecido en el Acta de Reformas. Estos autores consideran, al igual que Gudiño Pelayo y otros, que no se había dado oportunidad de poner a prueba el funcionamiento del sistema aprobado por el Acta de Reformas, pero como algunos vieron el peligro en ciernes, estimaron más conveniente acabar con él, dejando solo la parte que no tenía ningún riesgo implícito. Concluyen que quizá hubiera sido más razonable haber perfeccionado el sistema sin destruirlo en su parte fundamental. No se buscó perfeccionar el modelo "sino que se prefirió acabar con el intento, amputando la fórmula Otero".[20] En otras palabras, el proceso para declarar inconstitucional una ley que establecía la fórmula Otero completa, se dejó de lado. Como se dejó de lado la propuesta, aceptada por cierto, de que el amparo fuera visto en un jurado popular y antes de recortarla se hicieron las más acerbas críticas a la fórmula Otero, en su versión completa.[21] Así pues, el amparo contra leyes quedó regulado en la Constitución de 1857 en los artículos 101 y 102, en los términos siguientes:

> Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
>
> I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
>
> II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
>
> III. Por las leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.
>
> Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos par-

19 *Ibidem*, p. 58.

20 *Ibidem*, p. 59.

21 Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, pp. 157-170; cita en pp. 164 y 165.

> ticulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Muy exiguas posibilidades se presentaron para apreciar el funcionamiento del amparo, pues la época se caracteriza por el conflicto interno y una intervención extranjera, lo que lleva a Emilio Rabasa a señalar que:

> De 1857 á 1861 no hay aplicaciones de las garantías individuales por el medio práctico del amparo, porque falta la ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución. La primera que se expidió, la de 30 de noviembre de 61 no dio mucho fruto, principalmente por los tiempos azarosos que se siguieron hasta el triunfo de las armas de la República en 67, y nada podemos juzgar de la aplicación de aquella ley, embrión del juicio de amparo (aunque bien puede colegirse que fue muy escasa) porque de la primera época del «Semanario Judicial de la Federación» no se publicaron sino unas cuantas páginas correspondientes al año 68. Nada contienen estas que se refiera al precepto del artículo 14 relativo á exacta aplicación de las leyes; pero es probable que durante la vigencia de la ley de 61 se hayan pulsado las primeras dificultades originadas por aquel precepto, puesto que la ley orgánica de Enero de 69 trajo en su artículo 8° la declaración de ser improcedente el amparo en negocios judiciales.[22]

A decir de Fix-Zamudio durante la vigencia de la Constitución de 1857 e incluso de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919, primera que se expidió durante la vigencia de la Constitución de 1917 solo se podía interponer el juicio en una sola vía, la de carácter indirecto, es decir, contra el acto de autoridad que aplicaba a un caso concreto y en perjuicio del quejoso la ley que se estimaba contraria a la carta fundamental. Lo anterior y la lectura que se daba al 102 constitucional, que el amparo solo podía ocuparse de individuos particulares, limitó al amparo contra leyes "a la impugnación de los actos de aplicación por las personas físicas sin tomar muy en cuenta a las personas morales, aunque Emilio Rabasa demostró que una disposición legislativa podía combatirse desde el momento que afecta a los particulares, incluido el acto de expedición". Pero esto era discutible en el terreno doctrinal, hasta 1936 que la Ley de Amparo de 10 de enero de 1935 invirtió el sistema seguido hasta entonces introduciendo la vía directa ya indicada en la Constitución de 1917. De esta manera podemos considerar que desde entonces hubo dos sistemas, uno, de dos instancias ante un juez de distrito y, el otro, a través de un recurso de revisión o apelación ante la sala respectiva de la Corte, pero contra el acto legislativo y respecto de las autoridades que habían intervenido en el procedimiento también legislativo.[23]

---

22 Rabasa, Emilio, "El artículo 14. Estudio constitucional", *El Progreso latino,* México, 1906, p. 41.

23 Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración de inconstitucionalidad y el Juicio de amparo", *Ensayos sobre el derecho amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 153-196; cita en pp. 166 y 167.

Pero eso fue mucho después. Estábamos en que tras la restauración de la República se hicieron varios intentos para expedir la Ley Reglamentaria correspondiente, de los cuales el de 20 de enero de 1869 destaca que no es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales, lo que fue declarado inconstitucional poco tiempo después. El asunto generaría, a decir de Soberanes Fernández y Martínez Martínez, "uno de los debates más apasionantes del constitucionalismo mexicano del siglo XIX". El resultado era la inestabilidad del orden jurídico ya que cualquier litigante que perdiera un asunto en los tribunales ordinarios podía impugnar en vía de amparo, alegando violaciones al artículo 14 constitucional por no haberse aplicado la ley exactamente al caso concreto.[24] Este amparo fue llamado amparo casación y tomó carta de naturaleza en México tanto en materia civil como criminal; sin embargo, la casación tenía su camino propio. De origen francés, llegó a México vía la Constitución de Cádiz, y se introdujo como recurso de nulidad en el procedimiento de la época, basado en la legislación española, mientras se organizaba el sistema judicial en nuestro país.[25] Se desarrolló, siguiendo a Fix-Zamudio, en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California de 13 de agosto de 1872 por violaciones procesales como respecto del fondo del negocio, y en este supuesto cuando se alegara que la sentencia era contraria a ley expresa o su interpretación natural y genuina o cuando comprendiera personas, cosas o acciones que no hubiesen sido objeto del juicio o no comprendiera todas las que lo hubiesen sido.[26] Al igual que otras instituciones del código civil, fue recibida[27] en buena parte de los estados de la Federación; su influencia se extendió a la materia penal, lo que fue generando consecuencias no deseadas hasta llegar a confundirse o entrelazarse con el amparo. A juicio de Rabasa:

> La práctica casacionista de la Corte empezó desde que se interpretó el artículo 14 de la Constitución de 1857, en virtud de que la aplicación inexacta de la ley por los jueces locales equivalía a la violación de un derecho fundamental, de la cual el máximo tribunal era el competente para conocer. Este exceso de competencia hizo de la Corte un órgano muy poderoso, pero a la vez la debilitó en su función de control constitucional.[28]

---

[24] Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, p. 307; sobre el desarrollo de la polémica y los casos paradigmáticos que marcaron los hitos, véase en la misma referencia, pp. 309-335. Algunos de ellos se estudian en el volumen que el lector tiene en sus manos.

[25] Bustillos, Julio, "Surgimiento y decadencia de la casación en México", *Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, 2004, pp. 141-167; cita en p. 143.

[26] Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano", *Ensayos sobre el derecho de amparo…, cit.,* p. 205.

[27] González, María del Refugio, "Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México, (1821-1928)", *El Libro del Cincuentenario*, México, IIJ-UNAM, 1978, p. 111; se da cuenta de la recepción en cada uno de los estados siguiendo fuentes de la época.

[28] Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 29.

En los estados de la Federación la última instancia era el Tribunal Superior, pero poco a poco los asuntos comenzaron a ser revisados por la Corte, y en los tribunales de los estados se desarrollaron procedimientos rigoristas, a decir de Julio Bustillos. De cualquier forma, en sentido estricto, en México existió una casación —tanto federal como local— como medio de impugnación contra sentencias judiciales locales. [29]

> La introducción de la casación no fue bien vista por los principales actores que tenían relación con esta. Se afirmaba que la casación era muy formalista y complicada. Razones por la que los recurrentes poco a poco decidieron no optar por esta vía, ya que era casi imposible que se les otorgara el recurso, y sí era casi siempre posible que estos perdieran un tiempo y dinero considerables en el proceso de casación.
>
> La casación federal, igual de difícil formulación que la local, se diferenciaba de esta únicamente porque era menos riguroso el proceso que utilizaban los magistrados en el tribunal competente, para conocer y resolver aquella. También los efectos de la casación federal eran diversos a los de la local.[30]

La revista *El Derecho* daba a conocer al público algunas de las sentencias de la Sala de Casación del Tribunal Superior del Distrito Federal, entre ellas, una de 25 de noviembre de 1892 que se refiere a materia de minería.[31] Otra, anterior, pero que permite ver muy claramente el procedimiento, es de una sociedad mercantil,[32] dos materias de creciente importancia económica y que tenían su propia ley. También hay casos de casación de otros tribunales supremos de los estados como Puebla de Zaragoza.[33] En edición de 26 de mayo de 1895, *El Derecho* da cuenta de un discurso de Indalecio Sánchez Gavito, en el que presenta a los miembros la "[…] propuesta de constituir un Tribunal de Casación, dotado de todos los elementos necesarios, accesorios y de fondo, para que fuera la institución más veneranda y venerada de la República [...]". Un tribunal colocado fuera de la atmósfera de los halagos, temores y esperanzas, encargado de pronunciar la última palabra en todo negocio de alguna importancia que se agitara en el foro, colmaría el anhelo de los que suspiran y gimen

---

29 Bustillos, Julio, *op. cit.*, pp. 141-143.

30 *Ibidem*, p. 144.

31 *El Derecho. Órgano oficial de la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia, correspondiente del Real de Madrid. Semanario de Jurisprudencia y Doctrina Jurídica, Economía Política y Ciencias Sociales, Directores propietarios: Agustín Verdugo Manuel F. de la Hoz,* tercera época, t. VII, núm. 1, México, 8 de enero de 1896, pp. 22-26, comentada por Agustín Verdugo.

32 Sección de Casación del Tribunal Superior de Justicia en la que se decide que no es de "casarse la Sentencia de la Cuarta Sala de este Tribunal", *El Derecho*…, tercera época, t. II, pp. 253-262. En este tomo hay varios casos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tanto de materia civil como penal.

33 *Ibidem*, t. VII, pp. 303-308.

con sed de justicia.[34] Señala los inconvenientes de que exista una Sala de Casación en el Tribunal Superior; explica todas las ventajas del Tribunal que propone, fija la cantidad de 1 000 para que los negocios fueran admitidos y establece que sus resoluciones no podrían ser objeto del recurso de amparo, para ello era necesario suprimir el amparo en negocios civiles del orden común y darle competencia al de casación en materia mercantil y de minería en toda la República ya que cuentan con su propia ley. Y afirma para robustecer su propuesta que: "Si al recurso de casación no se le allegan los elementos que propongo, preferible sería la idea del Sr. Vázquez y volver a la antigua súplica".[35]

La dificultad que caracterizaba al recurso de casación hizo que solamente pocos litigantes y juzgadores, en su mayoría de la capital del país, pudieran manejarlo, ya que "el abogado casacionista es un especialista en alto grado, conocedor de secretos y recovecos que no están al alcance del resto de los abogados, y mucho menos del común de las personas". La preparación jurídica para litigar la casación no era fácilmente alcanzable por el litigante de amparo, por lo que no debe llamar la atención la censura que recibía, México tenía pocos abogados y no todos bien preparados; la mayor parte de ellos estaban en la ciudad de México. También en los tribunales de casación sucedía algo semejante que en el foro mexicano: las sentencias y resoluciones de casación reflejaban la ignorancia del recurso por parte de los juzgadores casacionistas mexicanos, acostumbrados al juicio de amparo menos complicado y liberal además de que la casación no resultó eficaz para el control de legalidad.[36]

Así, hasta 1902, año en que escribió Silvestre Moreno Cora su *Tratado del Juicio de Amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales,* el llamado amparo contra leyes, incluso amparo casación, gozaba de muy buena salud ya que de 123 que se solicitaron en 1869, el número pasó a 2018 en 1880.[37] Si uno revisa el listado que acompaña la obra de Moreno Cora se sorprende de la enorme variedad de materias que comprende. Asimismo, los periódicos de la época, como *El Foro. Periódico de Jurisprudencia y de Legislación,* dieron cuenta de las más sonadas ejecutorias de amparo. Este autor explica la cuestión de la manera siguiente:

> Si reflexionamos un momento en el asunto que actualmente ocupa nuestra atención, encontraremos que la cuestión relativa á la procedencia del amparo en asuntos judiciales es susceptible de recibir, y en efecto ha recibido tres soluciones diferentes.

---

34 *Ibidem*, t. VI, p. 293.

35 *Ibidem*, t. VII, pp. 308-314; cita en p. 314: "La casación era más cara, más técnica".

36 Bustillos, Julio, *op. cit.*, p, 149.

37 Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, edición facsimilar de la SCJN de la edición original, México, Tip. y Lit. La Europea de J. Aguilar Verá y Compañía-SCJN, 1902 y 2008 t. 2, pp. 823-24. La cita procede de la obra de Vallarta, El juicio de amparo y el *Writ of Habeas Corpus.*

> O bien se resuelve que debe negarse de una manera absoluta el amparo, que fué el sistema adoptado por la ley de 20 de Enero de 1869.
>
> O solo se concede respecto de las sentencias definitivas, como lo dispuso la ley de 14 de diciembre de 1882 en su artículo 57.
>
> O finalmente, se admite contra todas las providencias judiciales sin esperar á que causen ejecutoria, y aunque no sean definitivas, que es el sistema seguido en el Código vigente [Código de Procedimientos Federales, 6 de octubre de 1897].[38]

Si bien la síntesis anterior da cuenta del problema, se centra en el asunto de las sentencia judiciales y a lo largo del proceso hubo muchas otras cuestiones, algunas anteriores a la sentencia, que debieron resolverse sobre el amparo; todas ellas se fueron planteando desde su creación hasta su discusión en el seno del Constituyente de 1917; por señalar algunas, ¿el amparo protegía las garantías individuales, o era un juicio constitucional?; ¿era un juicio o un recurso extraordinario?; ¿constituía una etapa más del proceso, como la alzada, o una diferente, como la casación?; ¿cuál era su ámbito de aplicación en una república constituida por estados soberanos?; ¿cuáles son las partes?; ¿qué función cumple el promotor fiscal?; ¿qué significa suspensión del acto reclamado?; ¿las resoluciones de la Corte equivalían a cosa juzgada o cabía alguna posibilidad de revisarlas? Las definiciones fueron producto de sesudas y controvertidas reflexiones de la clase jurista; o en ocasiones los presidentes de la Suprema Corte orientaron el actuar de esta; también se cambió el rumbo tanto legislativo como de interpretación a partir de las resoluciones que pusieron a prueba el alcance de las leyes vigentes.

La prosperidad del inicio del siglo XX y el aumento de expedientes por la liberalidad con que se actuaba en el amparo judicial llevó en 1900 al aumento de salas al interior de la Corte, lo que se había realizado a medida que prosperaba la economía y con ella los conflictos jurídicos. Por otra parte, el crecimiento exponencial del amparo judicial en materia civil pudo ser la razón que llevó a Porfirio Díaz,[39] poco antes de su partida, a incorporar al amparo en el Código de Procedimientos Civiles de

---

38 Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, p. 627.

39 Decreto del Congreso. Reforma a los artículos 11 y 72 fracción XXI y adición al artículo 102 […]. Art. 102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada por el medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. *Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación* […]. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento […]. Noviembre 12 de 1908. Corral. *Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos*, t. XCIX, núm. 44 y A.H.A, 12 de noviembre de 1910, caja 75, exp. 30 [12-XI-08].

26 de diciembre de 1908 y algunas restricciones que llevaron a puntualizar el significado de "sentencia definitiva".[40]

III. La Revolución, el amparo y el voto particular

Al final del Porfirismo comenzaron los signos de agotamiento del proyecto que los liberales y el anciano líder habían impulsado para construir a la nación mexicana que tantas dificultades hubo de sortear en la primera mitad del siglo. Se había logrado la independencia del Estado y la Iglesia y, con ello, la separación de las jurisdicciones civil y eclesiástica que estuvieron unidas por más de 300 años. Sin embargo, la buena marcha de las instituciones solo pudo lograrse poniendo poca atención a varios de los postulados de la Constitución de 1857. Sucesivas reformas fortalecieron los poderes federales, especialmente el legislativo y el judicial, y permitieron la reelección indefinida del ejecutivo. Por lo demás, la aplicación de las leyes de Reforma se dejó para más adelante, aunque para entonces ya se habían producido la nacionalización de los bienes eclesiásticos y una parte importante de la desamortización de bienes de las corporaciones religiosas, entre ellas, los ayuntamientos y las comunidades indígenas. Todo parecía indicar que se iba en el camino del progreso, con paz social, pero no fue así, y la primera década del siglo xx estuvo presidida por protestas obreras y levantamientos campesinos.

El régimen porfirista, que se disponía a celebrar con pompa el centenario de la independencia nacional, no había percibido que la prosperidad de que se jactaba no abarcaba a todas las capas de la población.

El programa del Partido Liberal desde 1906 había dicho sobre el amparo que:

> Un punto de gran importancia es el que se refiere á simplificar los procedimientos del juicio de amparo, para hacerlo práctico. Es preciso, si se quiere que todo ciudadano tenga á su alcance este recurso cuando sufra una violación de garantías, que se supriman las formalidades que hoy se necesitan para pedir un amparo, y las que suponen ciertos conocimientos jurídicos que la mayoría del pueblo no posee. La justicia con trabas no es justicia. Si los ciudadanos tienen el recurso del amparo como una defensa contra los atentados de que son víctimas, debe este recurso hacerse práctico, sencillo y expedito, sin trabas que lo conviertan en irrisorio.[41]

---

40 Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, pp. 361-366.

41 "Junta organizadora del partido liberal mexicano. Programa del partido liberal y manifiesto a la nación. exposición […], Al pasar al texto mismo se convirtió en el art. 41 del Título de PUNTOS GENERALES. 41.- Hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos […]". Véase Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2016, t. III, pp. 2697-2722, cita en pp. 2711 y 2716.

Entre las reformas que se hicieron a la Constitución de 1857 por los gobiernos de la República restaurada y el Porfirismo, y las que proceden de la etapa inmediata anterior al triunfo de la Revolución mexicana, las modificaciones al texto original fueron numerosas, pero no todas formaron parte del proyecto del Primer Jefe, quien sometió al Constituyente un texto que aglutinaba las fuerzas políticas para la refundación del Estado después de un movimiento social. La reelección, por ejemplo, ya no formó parte del proyecto y sí, el municipio libre.[42]

La Constitución de 1917 proviene de una revolución que propone derrocar "al gobierno usurpador" de Victoriano Huerta y restaurar la Constitución de 1857 tras el asesinato de Madero y Pino Suárez, e incorporar las propuestas sociales que procedían de la fase final del porfirismo para mejorar las condiciones de los más desfavorecidos. Después del levantamiento de Carranza y tras el triunfo del Ejército Constitucionalista se convoca el Constituyente, entre otras razones, para darle legitimidad a reformas de gran importancia dictadas durante la guerra,[43] que se incorporan en el proyecto que Carranza presentó al Constituyente el 1 diciembre de 1916.

El destacado jurista porfiriano Jorge Vera Estañol calificó de ilegítima a la Constitución por no haber seguido lo prescrito en la de 1857 para su reforma.[44] En sentido contrario, Antonio Martínez Báez afirma que las constituciones "se crean de forma extra constitucional y nunca en los términos constitucionales". A este hecho le llama "derecho a la Revolución" y lo vincula con el artículo 39 que deposita la soberanía en el pueblo.[45] La Carta de 1917 es la obra de un movimiento armado, denominado constitucionalista, cuyo objetivo fue restaurar la Constitución de 1857 aunque al triunfo de la causa "obedeciendo a impulsos sociales incontenibles, no se restauró la de 1857 sino que se expidió una nueva Constitución". Agrega que la legitimidad ha de buscarse en la vigencia y no en el origen pues todas nuestras constituciones se han expedido "precisamente desconociéndose los preceptos de la anterior Constitución en materia de reforma constitucional".[46] En la cuarta década del siglo xx Felipe

---

42 Con pequeñas variantes utilizo un trabajo que realicé sobre la Constitución de 1917: González, María del Refugio, "La Constitución de 1917: ¿nueva o reformada?" *Quórum Legislativo*, México, 2015, pp. 11-17.

43 Barrón, Luis, "Venustiano Carranza: legalidad y reformas", *Reporte CESOP*, México, Cámara de Diputados, núm. 29, noviembre de 2009, pp. 37-42; especialmente pp. 38-41.

44 Puede verse a Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917*, [s.p.i.]. J. Roberto Luna Carabeo recoge los artículos publicados por el autor en la *Revista Mexicana*, semanario de San Antonio Texas, en los que busca "demostrar que la Constitución mexicana adoptada en Querétaro era ilegítima por su origen y que, comparada con la de 1857, los cambios que contenía pecaban en su mayor parte contra los principios de equidad y los reclamos de la convivencia nacional", p. 3.

45 Martínez Báez, Antonio, "I. Obras político constitucionales", *Estudio Introductorio de Héctor Fix-Zamudio,* México, UNAM, 1994, la compilación fue realizada por Miguel Pérez López con la guía de Martínez Báez; véase "Apuntes de derecho constitucional", p. 572.

46 Martínez Báez, Antonio, "Curso de Derecho Constitucional…", *Obras III. Obra jurídica diversa*, p. 415; Estudio introductorio de Fernando Serrano Migallón.

Tena Ramírez sostiene que no se discute su vigencia pues es la cabeza de la "estructura jurídica".[47] Desde 1917 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857 es una nueva Constitución, ya que durante la lucha "no hubo Poderes establecidos [...] porque nadie estuvo encargado de cumplirla y hacer que se cumpliese".[48]

En la Constitución de 1917 hay una combinación de modelos de Estado en la que es posible reconocer elementos procedentes de diversas épocas.[49] En efecto, contiene elementos de su antecesora, la de 1857, de corte liberal y origen del modelo "fundador". Asimismo, recoge elementos de un modelo de tipo autoritario, o "central" por la forma en que se ejerció el poder en el proceso de adaptar el liberal a la realidad social mexicana, vista desde el centro. Mediante sucesivas reformas constitucionales se modificaron rasgos del liberal para construir el Estado nacional a través de los poderes federales, especialmente, el Congreso de la Unión. Así, la Federación se presenta como la protagonista del desarrollo económico, político y social del país. El tercer modelo es el "social", contiene elementos procedentes de las demandas sociales de la revolución constitucionalista[50] y permitió ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario del modelo central que se fue imponiendo durante el Porfirismo. Estos modelos constituyen el fundamento de la estructura del texto constitucional, representativo de las diversas ideologías de los grupos vencedores de la Revolución.[51]

El texto asumía, además, dos concepciones diferentes de poder público: una que limitaba sus acciones para permitir el respeto del individuo y otra que limitaba las

---

47 Tena Ramírez dijo que la de 1917 "fue en sus orígenes una Constitución impuesta", no se discute su vigencia porque la paz se organizó de acuerdo con ella: "sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes"; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 73.

48 "[La Constitución de 1857] *Dejó de tener observancia* desde el momento en que los poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo". Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higinio. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 805; en el mismo sentido, *Ibidem*, t. I, p. 357.

49 González, María del Refugio y Caballero Juárez, José Antonio, "El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *op. cit.*, pp. 47-93; cita en p. 45.

50 Que se refleja en las disposiciones relativas al trabajo; el "problema agrario" involucra condiciones ancestrales y en la búsqueda de soluciones se recurre a conceptos del pasado virreinal que, pasan a formar del modelo nacionalista de la Revolución mexicana. Puede verse, González, María del Refugio, "La Nueva España en la Constitución mexicana de 1917. Los 'nuevos comienzos' en el constitucionalismo revolucionario", *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, Madrid, 1996, t. III, pp. 297-317.

51 Arnaldo Córdova fue precursor en el estudio del tema; lo anterior lo llevó a afirmar que el movimiento posrevolucionario contó con una ideología definida, aunque suficientemente moldeable como para hacer suyos proyectos diversos. Véase *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, 4a. ed., México, IIS-UNAM-Era, 1975.

acciones de los individuos para garantizar a otros individuos determinadas condiciones de vida. La primera concepción es considerada la parte liberal de la Constitución y, la segunda, la social.[52] El título I, sección I de la Constitución de 1857 *reconocía* los derechos del hombre; esta parte en la Constitución 1917 se denominó "de las garantías individuales" y establece que dichas garantías son *otorgadas* por la Constitución. La concepción social no estaba en el proyecto de reformas que presentó el Primer Jefe al Constituyente y es resultado de los ásperos debates que sobre algunas materias se dieron en el seno de la magna Asamblea; se encuentra fundamentalmente en los artículos 27 y 123.[53]

Respecto a las corrientes de pensamiento imperantes en la época, especialmente con relación al amparo, en la carta magna de 1917 se resuelve una lucha entre el positivismo jurídico dominante en la segunda mitad del siglo XIX que se había desentendido del iusnaturalismo individualista consagrado en la Constitución de 1857 y las nuevas concepciones del derecho inclinadas al reconocimiento de "lo social, no solo en México sino en diversos países, en la misma época".[54]

Se ha dicho que "El Constituyente entendió que la carta que habría de producir no sería un documento normativo encaminado a regir la vida política de una sociedad y un Estado que ya ostentaran perfiles definidos". Se trató más bien de generar una fórmula simbólica para orientar el desarrollo nacional y lograr los amarres necesarios para engrosar las bases sociales del Estado. Otros resultados habrían requerido uniformar ritmos evolutivos de los distintos estratos de la población, pero tal sincronía solo podía conseguirse partiendo del reconocimiento de las diferencias culturales de origen.[55]

Después del movimiento armado, reunido el Congreso Constituyente, en la apertura de sesiones Carranza se dirigió a los diputados y sobre los derechos individuales y el amparo dijo:

> En efecto, los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los

[52] Cossío, José Ramón, "Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. X, 1988, pp. 193-205.

[53] En 2011 el Título Primero fue reformado para incluir en nuestra carta magna la protección de los derechos humanos, denominándose desde entonces "De los Derechos Humanos y las Garantías Individuales".

[54] Lira, Andrés, "Revolución, derechos sociales y positivismo jurídico en México, 1870-1920", *IX Jornadas de Historia de Occidente. Revolución y contrarrevolución en México*, Jiquilpan-Michoacán, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, A.C., 1986, pp. 83-99.

[55] Díaz y Díaz, Martín, "La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión," *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-Senado de la República, 1997, pp. 59-85.

> diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República: las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no solo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban, Pero hay más todavía. El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar primero convertido en un arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos [...].[56]

Y sobre el amparo judicial dijo:

> El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los Jueces, que el gobierno de mi cargo, ha creído que sería no solo injusto sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de positiva y verdadera necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.[57]

En la discusión del poder judicial (arts. 94 a 102) hubo tres temas a tratar: la intervención de la Corte en asuntos políticos, la autonomía e independencia del poder judicial y los alcances del amparo; el tema de la administración de justicia era uno de los más importantes.

El proyecto de Carranza propuso reformas a los artículos 14, 16, 19, 20 y 21, que se abordaron al discutirse las garantías individuales; para garantizar la independencia del poder judicial los ministros de la Corte debían ser electos por ambas Cámaras en Colegio Electoral; se suprimía la Secretaría de Justicia, y se fortalecía al Ministerio Público y al procurador general de la República.[58] Se fueron desahogando los trabajos y se agregó en el artículo 95 que para ser ministro se necesitaba ser abogado.[59] Al llegar al proyecto de Carranza sobre la competencia de los tribunales de la Federación (arts. 101 y 106), la 2a. Comisión resaltó el carácter federal y fijó las nuevas bases del procedimiento de amparo, que estaría en el 107.

---

56 Informe leído por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ante el Congreso Constituyente de Querétaro, el primero de diciembre de 1916; Aguirre Berlanga, Manuel, *Génesis de la Revolución constitucionalista, Revolución y Reforma*, México, INEHRM, 1985, p. 140.

57 *Ibidem*, p. 153.

58 Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, t. III, pp. 2029 y 2030.

59 *Ibidem*, p. 2091.

El 20 de enero de 1917 se inició la discusión del 103 al 107 leyéndose el proyecto. En el debate del 103 se inscribió un diputado que discutió sobre la autonomía municipal, y se le explicó que se revisaría al llegar al 115 y se votó en contra.[60]

Luego se pasó a la lectura y discusión del 104 sobre la competencia de los tribunales federales (97 de la Constitución del 57 —C57—; 103 del proyecto); se debatió sin que se considerara importante la observación pues no se refería al amparo. De ahí se pasó al 98 de C57 y 104 del proyecto, se discutió, se cambió una conjunción y se aprobó por unanimidad y quedó como el 105 en la Constitución del 17. Semejante fue el caso del artículo 99 C57; 107 del proyecto y 106 de la Constitución del 17.[61]

Al llegar al 102 de C57 (que había sido reformado el 12 de noviembre de 1908) y 107 del proyecto, texto presentado por la 2a. Comisión que se basaba en la fórmula Otero y que entraba al tema del amparo judicial en materia civil y penal, se dio lectura a todas las fracciones hasta la XII. Carranza había dicho a la Asamblea que el amparo se había vuelto un procedimiento "intrincado y lento" que se había complicado con la reforma de 1908; tras explicar las reformas del artículo 14, fijó claramente su posición sobre si debía mantenerse el amparo para el caso de las sentencias judiciales definitivas de los estados.[62] Parecía que el texto sería aprobado en sus términos después de la lectura pero los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina solicitaron dar lectura a un voto particular en contra.[63]

La discusión fue prácticamente sobre el voto particular y en defensa del proyecto destacaron Fernando Lizardi y José Natividad Macías quienes en términos muy sencillos y claros explicaron que la revisión de las sentencias definitivas de los jueces locales solo procedería, si en tales casos se violaban garantías individuales, y que esto era indispensable para la protección efectiva de las garantías en todo el territorio nacional.[64]

De la discusión conviene rescatar que el diputado Medina señaló que el proyecto del Primer Jefe pretendía que se conservara "la pésima tradición que nulifica la justicia local y afirma que mantener la súplica y la casación en los procedimientos locales tenía por objeto que se conservará localmente, con abogados buenos o malos y agrega que la Corte "debería conocer solamente de cuestiones netamente constitucionales".[65] Trajo a colación la Constitución del 24 que establecía que los juicios civiles y penales verían su última instancia localmente; en el voto particular lo que quiere distinguirse es la materia común y la constitucional.[66]

60 *Ibidem*, pp. 2118-2129.

61 *Ibidem*, pp. 2137-2144.

62 *Ibidem*, pp. 2147-2151.

63 *Ibidem*, pp. 2154-2207.

64 *Ibidem*, p. 2151.

65 *Ibidem*, pp. 2156 y 2157.

66 *Ibidem*, p. 2159.

Todavía hubo un poco de discusión en la que se dijo que la C57 había liberalizado la justicia, recordaron algunos de los hitos del amparo y luego el diputado Alberto González hizo ver a la Asamblea las bondades del proyecto del Primer Jefe y los problemas que se derivarían de dejar el asunto para otra ocasión; ante varios ejemplos fuera de lugar, Medina dijo que él solo quería que el amparo fuera como el de la C57 y que la Corte se ocupara de las cuestiones constitucionales. A continuación, se pidió que se discutiera el proyecto o el voto particular; para ahorrar tiempo y si se rechazaba el primero ya se entraría a discutir el segundo con toda su reglamentación: al ser aceptada esta forma de proceder y haberse inscrito varios oradores en pro y en contra, se siguió la discusión en la que se hizo una crítica muy fuerte tanto a la evolución que se había dado como al proyecto del Primer Jefe en la que se afirmó que las modificaciones al 14 constitucional habían ocasionado que se centralizara la justicia porque nadie estaba de acuerdo con la interpretación de la ley y se iba a litigar la primera instancia, la casación y por último a la Corte y se afirma que no se debe aprobar el proyecto del Primer Jefe porque debe haber jurisprudencia en los estados; por ese camino se siguieron discutiendo todos los pasos que se habían dado para centralizar la justicia, desde su punto de vista.[67]

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo se dio una sesión más para discutir el tema el mismo día 22 de enero de 1917 en la noche.[68] La discusión fue de distinto tono y mucho más técnica; se hace una historia pormenorizada de la evolución del amparo, con amplia explicación de la casación y ante la petición del diputado Calderón de que se explicaran a la Asamblea los puntos fundamentales de las dos posiciones, de un lado estuvieron Truchuelo y Lizardi y, del otro, Jara y Macías. Después de una cuidada argumentación el diputado Truchuelo afirmó que se debían votar los artículos del proyecto del primer jefe "porque nos vienen dando una reglamentación precisa, exacta, liberal y perfectamente bien estudiada; si nosotros no lo aceptamos ahora, no habremos hecho nada para sentar las nuevas bases de ansiada justicia [...]".[69] Como en otras ocasiones el diputado Palavicini llamó al orden y todavía Macías que no se daba fácilmente por vencido introdujo una referencia histórica de Hernán Cortés, quien le pedía al rey que no mandara abogados a estos reinos.

La discusión continuó y tanto Medina como Jara presentaron ejemplos para que la Asamblea comprendiera el alcance de su propuesta, pero no había mucho que hacer y se llamó, a gritos, a votar; el resultado fue de 139 a favor y cuatro en contra. El artículo pasó a ser el 107 de la Constitución del 17 y quedó como había sido elaborado por la 2a Comisión y a satisfacción de Carranza.[70]

---

67 *Ibidem*, pp. 2159-2163.

68 *Ibidem*, pp. 2181-2207.

69 *Ibidem*, p. 2196.

70 *Ibidem*, pp. 2196-2210.

Sin moverle una coma al Proyecto, la parte correspondiente del artículo 107 quedo así; se puede observar que de la fracción II en adelante, solo en la IV se hizo una modificación entre el Proyecto y la Constitución; por lo demás, el primero se mantuvo como propuso el Primer Jefe:[71]

> VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve, clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.
>
> VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.
>
> IX. Cuando se trate de, actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de esta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiéndose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria; si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.[72]

---

71 Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

72 *Véase* González Domínguez, María del Refugio, *Las constituciones políticas de 1857 y 1917 y el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe. Análisis Comparativo,* México, División de Estudios Jurídicos-CIDE, núm. 67, marzo de 2016, p. 44.

	102.	**107**.	**107**.
	s.m. y m.	m., c.r. y a.	s.m.
		107.I.	**107.I**.
	s.m. y m.	s.m. y a.	s.m.
		107.II.	**107.II**.
		t.n.	s.m.
		107.III.	**107.III**.

Lo más controvertido había sido la discusión de la fracción VIII que prescribía la interposición del amparo directamente ante la Suprema Corte en los casos de una sentencia definitiva, por eso la doctrina considera que ahí se dio lugar al amparo directo, en forma unánime. La Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución fue aprobada en 1919 y sustituida por la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935.[73]

Después de la entrada de Carranza a la capital el 22 de agosto de 1914 fueron clausuradas las salas del Tribunal Superior del Distrito Federal y de la Procuraduría de Justicia. El 26 de agosto los periódicos dieron cuenta de que la Suprema Corte había sido clausurada y que los propios ministros "acordaron suspender sus funciones".[74]

El 1 de junio de 1917 en la Ciudad de México se reunió el Tribunal en Pleno para iniciar los trabajos que la ley les encomendara. Se procedió a designar al presidente y resultó electo por escrutinio secreto Enrique M. de los Ríos, por un año. Con ello, quedó instalada la Suprema Corte de Justicia. Ese mismo día se nombró secretario al licenciado Francisco Parada Gay, de acuerdo con el artículo 97 de la Constitu-

		t.n.	s.m.
		107.IV.	**107.IV.**
		t.n.	s.m. y a.
		107.V.	**107.V.**
		t.n.	s.m.
		107.VI.	**107.VI.**
		t.n.	s.m.
		107.VIII.	**107.VIII.**
		t.n.	s.m.
		107.IX.	**107.IX.**
		t.n.	s.m.
		107.X.	**107.X.**
		t.n.	s.m.
		107.XI.	**107.XI.**
		t.n.	s.m.
		107.XII.	**107.XII.**
		t.n.	s.m.

[73] Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, pp. 372-375.

[74] Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917)*, México, SCJN, 1994, pp. 99-102; cita en 102.

ción, con el carácter de interino pues no se había expedido la ley para especificar los requisitos. Se propuso poner en conocimiento del presidente de la República, de la Cámara de Diputados y del Senado, en términos de respetuosa consideración y afecto, el establecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que funcionara en el local que se hallaba, mientras se decidía su sede definitiva.[75]

Después de varios días de trabajos, el 7 de junio de 1917, el Pleno pidió enviar a los jueces de distrito la siguiente iniciativa: "Líbrese a los Jueces de Distrito una circular, que llevará el número 1. Previniéndoles que den curso a las demandas de amparo presentadas a partir del 1o. de mayo actual y las que en lo sucesivo se presenten, sin esperar a que se expida la Ley a que se refiere el párrafo primero del artículo 107 de la Constitución".[76]

El 11 de junio el ministro Pimentel propuso que se establecieran unas reglas para la admisión de los casos, pues no se estaba siguiendo ninguna; se fijó una especie de orden de prelación; se propuso una Comisión que estudiara el caso y que entretanto se tomaran medidas económicas para despachar los siguientes asuntos: *1)* asuntos que afecten la vida o la libertad; *2)* amparos por violación de las garantías que protegen la vida o la libertad; *3)* revisión de autos de suspensión en general; *4)* amparos por el orden que haya llegando a revisión. Se aprobó por 7 votos; en contra Martínez Alomía.[77] También se mandó que empezara a trabajar la Comisión porque todavía lo ve todo el Pleno. Finalmente, el 15 de junio se presentó el resultado del trabajo de la Comisión:

> Primero. Respecto del despacho de los asuntos de amparos, atrasados, el nombramiento de una Comisión que sugiera a la Comisión de Justicia de las Cámaras Legislativas, la idea que en la Ley Reglamentaria del artículo 107 de la Constitución un transitorio que podía redactarse en estos o parecidos términos: Artículo transitorio.- Se concede un término de dos meses, contados desde la promulgación de esa ley, para que las partes promuevan las secuelas de los amparos que quedaron pendientes al cerrarse los Tribunales Federales, y, en todos los casos en que no se formule esa instancia, los amparos quedarán definitivamente sobreseídos y archivados.

Y se estableció un orden para el trabajo en lo sucesivo.

Después de ser promulgada la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, de 23 de septiembre de 1908, que por decretos anteriores al Plan de Guadalupe estaba vigente, la Corte estudia en varias sesiones su reglamento en el Pleno de diciembre de 1917.[78] Tras su instalación el 1 de junio de 1917, la Corte funcionó en lo relativo

75 *Ibidem*, p. 283.

76 *Ibidem*, p. 288.

77 *Ibidem,* p. 291.

78 *Ibidem*, pp. 337-339.

al amparo con base en el Código de Procedimiento Civiles de 1908, pues la primera Ley de Amparo se expidió el 18 de octubre de 1919.[79]

De acuerdo con sus reglas establecidas, y en virtud de que no cuento con información adicional, puedo calcular que a partir de los "amparos civiles directos" interpuestos ante el Pleno de la Corte se establecieron, hasta 1935, numerosos criterios de los que vale la pena citar, por lo menos, los siguientes (todos son por supuesto de la Quinta Época):

1. Núm. de registro 291959. Tesis Aislada. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo II, p. 541. Materia: común.
No procede contra sentencia contra la cual cabe el recurso de casación
Amparo civil directo interpuesto ante la Suprema Corte. Hope Jorge N. 15 de febrero de 1918. Mayoría de seis votos. Ausente Enrique Colunga. Disidentes: Agustín del Valle, Alberto M. González, Enrique Parra Parra y Enrique Moreno. La publicación no menciona el nombre del ponente.

2. Núm. de registro 292896. Tesis Aislada. Instancia: Pleno. *Fuente: Semanario Judicial de la Federación*. Tomo II, p. 1477. Materia: común.
Casación, Recurso de
La resolución que lo declara ilegalmente. Es una sentencia interlocutoria.
Amparo civil directo interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Martínez José de Jesús y María del Socorro. 17 de mayo de 1918 Unanimidad de nueve votos en los tres primeros puntos, y mayoría de siete en el cuarto. Ausentes: Victoriano Pimentel y Alberto M. González. Disidentes: Manuel E Cruz, Santiago Martínez Alomía. La publicación no menciona el nombre del ponente.

3. Núm. de registro 289704. Tesis Aislada. Instancia: Pleno. *Fuente: Semanario Judicial de la Federación*. Tomo IV, p. 500. Materia: civil.
Amparo directo.
Atacada en amparo la sentencia que declaró ilegalmente interpuesto el recurso de casación no puede considerarse que ha adquirido la firmeza necesaria, la sentencia contra la cual se interpuso dicho recurso, para que pueda pedirse contra ella amparo, directamente ante la Corte.
Amparo civil directo. "Negociación Agrícola del Valle del Marqués" S.A. 4 de marzo de 1919. Mayoría de 8 votos. Disidentes: Agustín del Valle, Alberto M. González y Enrique García Parra. La publicación no menciona el nombre del ponente.

[79] Becerril Hernández, Carlos de Jesús, *Centralización judicial y desempeño económico. El amparo en materia fiscal en México, 1879-1836*, Tesis de Doctorado, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, julio de 2016, pp. 248 y 249.

4. Núm. de registro 259516. Tesis Aislada. Instancia: Pleno. *Fuente: Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XVI, p. 113. Materia: civil.
Sentencia Definitiva
Amparo civil directo. Delgadillo viuda de Delgadillo Anastasia. 20 de enero de 1925. Unanimidad de 10 votos, en cuanto al primer punto resolutivo. Mayoría de seis votos. Disidente: Jesús Guzmán Vaca, Francisco M. Ramírez, Francisco Díaz Lombardeo y Gustavo A Vicencio.

Al incluir esta última resolución cuando la ley había sido expedida el 18 de octubre de 1919, tomé en cuenta qué es un amparo directo, sin calificativos ni aclaraciones y que está dentro de lo posible que se interpusiera cuando se fijaron las reglas de operación del Pleno.

Hay una buena cantidad de ejemplos, pero no reunían los requisitos que me había fijado para que fueran realmente "los primeros pasos" porque el problema de definir la sentencia definitiva, por lo menos hasta 1926, en que se aludía a que no podía ser considerada tal si se aceptaba el recurso de "casación", el jurado popular saltó por ahí lo mismo que el arbitraje, pero es evidente que el amparo directo se fue consolidando y la casación desapareció formalmente de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito y Territorios de la Federación de 1919 ya que no establecía competencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito para resolver en casación las sentencias o resoluciones locales, sino que ahora podía conocer de las apelaciones contra sentencias definitivas civiles y penales emitidas por los juzgados tanto del Distrito Federal como del Territorio de Quintana Roo (*cfr.* Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común).[80] La mayor parte de los críticas al Proyecto de Carranza fueron resolviéndose o complicándose a medida que el país se fue pacificando y el desarrollo económico e institucional fue encontrando un cauce adecuado. En el primer tercio del siglo xx aumentó el número de abogados y se dio forma a las instituciones que plasmaba la Constitución de 1917, especialmente, el amparo directo.

Aunque para Fix-Zamudio la casación desapareció formalmente del ordenamiento, se conservó la necesidad de que se invocara en ocasiones "la estricta aplicación de la ley", por ello, el desarrollo del amparo casación todavía está en proceso.[81] Muchas de las cuestiones que dan contenido a los problemas que se plantearon en el desarrollo del amparo, y también los del voto particular de Jara y Macías, siguen ahí; pero esa en nuestra historia aún en los términos que —de manera muy técnica— vuelve a plantear el amparo, que siempre ha dado respuesta u opciones a las coyunturas en que se presenta.

[80] Bustillos, Julio, *op. cit.,* p. 158.

[81] Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro de la casación…", *cit.,* pp. 207-222.

Las iniciativas "radicales" de reformas a la Constitución en torno al amparo directo durante el siglo XX: entre la convivencia política y el rezago de la justicia*

*Julio Bustillos***

I. Introducción

En años recientes, como también lo ha hecho en el pasado, el Poder Judicial de la Federación[1] ha expresado preocupación en torno a la sobrecarga, y eventualmente el rezago, de asuntos en sus órganos jurisdiccionales. Con base en los informes que presenta el propio poder judicial se ha observado que entre los asuntos que más han generado, y aún generan, sobrecarga de trabajo en dichos órganos se encuentra el juicio de amparo, particularmente el llamado *amparo judicial o directo,*[2] que es un medio de impugnación extraordinario que permite revisar la constitucionalidad y la legalidad de las sentencias definitivas, tanto de los tribunales locales como de los federales.

Históricamente, el rezago del amparo judicial (denominado inicialmente así porque procedía solo contra sentencias judiciales locales) comenzó paulatinamente a

* El autor agradece el apoyo de Héctor Fix-Fierro para la elaboración y publicación de este trabajo.

** IIJ-UNAM.

1 Por ejemplo, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte, Genaro David Góngora Pimentel, ha señalado: "Uno de los reclamos que, con razón, desde entonces ha venido planteando la sociedad, es que las resoluciones de los tribunales no se dictan con oportunidad. *El rezago es un problema que requiere un mayor compromiso de los juzgadores".* Véase Góngora Pimentel, Genaro David, *Tercer Informe Anual de Labores,* México, SCJN, 2001, p. 10 (cursivas añadidas).

2 Actualmente la magnitud del amparo directo es considerable, pues a este sector corresponde entre 60 y 70% del total de amparos que conforman los sectores del juicio de amparo. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, "Amparo", *Diccionario Jurídico Mexicano, t. I: A-CH*, México, Porrúa-IIJ-UNAM, 2005, p. 183.

partir de las últimas décadas del siglo xix, debido a que la interpretación que se dio al artículo 14 de la Constitución de 1857 ("Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él […]"), en relación con los preceptos 101 y 102 de la misma norma fundamental, abrió las puertas para que todas las sentencias y resoluciones definitivas federales y locales en las que se considerara que se había aplicado inexactamente la ley, ya fuera por cuestiones procesales o de fondo, pudieran ser impugnadas mediante el amparo, produciendo con ello la "imposible" tarea de su despacho por parte del Poder Judicial de la Federación.[3]

Desde entonces se ha intentado eliminar, o en el mejor de los casos reducir, el rezago del amparo judicial de muchas maneras, entre las cuales destacan diversas iniciativas de reforma constitucional para modificar la composición y la competencia de los tribunales federales; algunas de las cuales no prosperaron, generalmente, por razones políticas.

Una de las pocas iniciativas que sí alcanzó este cometido fue la que, en 1908,[4] presentó el Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión para reformar el segundo

---

[3] La frase la hemos acuñado a partir del de la obra de Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, Tipografía de "El Progreso Latino", 1906, cap. XII, p. 171.

[4] El año 1908 fue de relativa calma política, aunque ya se gestaban los primeros indicios revolucionarios, sobre todo en el plano ideológico. Por ejemplo, el Partido Liberal Mexicano, encabezado por Ricardo Flores Magón, difundía sus principios antirreeleccionistas y antidictatoriales, mismos que en gran medida coincidían con lo que señalaba Francisco I. Madero en su obra *La sucesión presidencial en 1910,* publicada en 1908 en su natal Coahuila. La dictadura del general Porfirio Díaz, aunque en declive, seguía en vigor, por tanto, la relación entre los tres poderes federales continuaba siendo relativamente "razonable". En el poder judicial, los ministros de la Suprema Corte veían con cierto beneplácito las iniciativas de reforma constitucional que el Ejecutivo federal presentaba ante los legisladores federales, y que estos aprobaban de buena manera y con calma, pues a los propios ministros también se les permitía realizar sus funciones judiciales con "tranquilidad", tal y como lo reconocía el entonces presidente del Alto Tribunal, Demetrio Sodi. Refiriéndose a la reforma constitucional de 1908 al artículo 102, el ministro presidente señalaba que esta se había concretado precisamente por la cordial relación que existía entre esos dos poderes federales, y que dicha cordialidad y tranquilidad también se manifestaba en sus quehaceres diarios como poderes independientes. "Nosotros, en el Poder que representamos, para resolver los asuntos", recapitulaba Sodi, "[primero] nos entretenemos en la lectura de los periódicos, en despachar nuestra correspondencia privada, en estudiar expedientes, en conversar con los compañeros, y por esta causa, cuando el presidente ordena que se recoja la votación, contestamos '*como el ministro revisor*', sin saber realmente lo que votamos". Sodi, Demetrio, *Procedimientos federales*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1912, p. 424.

Contrariamente a la versión anterior, F. Jorge Gaxiola ha sostenido que el vínculo armonioso (o sumiso) que imaginaba el ministro presidente respecto de los otros dos poderes en cuanto a dicha reforma no era tal, pues en 1908, cuando Emilio Rabasa propuso reformar "radicalmente" el artículo 14 constitucional, el propio general Díaz (con el que Rabasa simpatizaba) temió un rechazo por parte de algunos legisladores opositores y por eso fue que el Ejecutivo federal solamente

párrafo del artículo 102 de la Constitución de 1857 (que señalaba genéricamente la procedencia del juicio de amparo), proponiendo otorgar fundamento constitucional al amparo judicial en materia civil, y que este procediera solo "después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio […]".

Ya para entonces, el amparo judicial era más utilizado como recurso[5] que como juicio, ya que, como se anotó, procedía no solo contra las sentencias judiciales locales, sino contra toda resolución judicial definitiva, estatal o federal. Se le empezó a denominar "amparo directo" cuando, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución de 1917, comenzó a interponerse directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (anteriormente, se iniciaba el procedimiento ante un juzgado de distrito, cuya resolución era revisada por la Corte; de ahí la denominación de "amparo indirecto").

La "constitucionalización" del amparo directo a través de la Constitución de 1917 generó en poco tiempo un rezago considerable, lo que llevó nuevamente a plantear como solución la necesidad de restringir su procedencia e, incluso, su supresión.[6] Con este propósito se propusieron tres iniciativas de reforma constitucional que en su momento fueron calificadas de "radicales":[7] la de 1922, presentada por el gobierno del presidente Álvaro Obregón; la propuesta realizada en 1944 por el presidente Manuel Ávila Camacho y, por último, la que inició el senador oaxaqueño Rodolfo Brena Torres, en 1959.

---

propuso reformar el artículo 102 constitucional para que el amparo judicial fuera procedente únicamente contra sentencias definitivas. Véase Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional: orígenes, teoría y extensión,* pról. de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1955, p. XVI.

Para un panorama general sobre la relación entre la política y la justicia en la última década de la dictadura de Díaz (primera década del siglo XX), véase Cosío Villegas, Daniel, "El Porfiriato, era de consolidación", *Historia mexicana*, México, vol. XIII, núm. 1, julio-septiembre de 1963, principalmente los últimos dos apartados.

5 Según Héctor Fix-Zamudio, la función del amparo judicial ha sido fundamentalmente la de un recurso de casación federal. *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano", *Memoria de El Colegio Nacional, 1978*, México, El Colegio Nacional, 1979, pp. 101-155; reimpreso en el libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 237-284.

6 En realidad, como es sabido, por razones de supremacía constitucional, el amparo directo no se puede suprimir del todo, sino simplemente restringirse.

7 Generalmente, los opositores a dichas iniciativas las denominaban "radicales", en cuanto a que aquellas formulaban supuestamente propuestas *extremas* de cambio en el sentido de eliminar totalmente una institución jurídica o reformar en gran medida el sistema judicial (principalmente en su parte orgánico-competencial). Aunque, como se deducirá *infra*, parte de los motivos para calificar de esa manera a dichas iniciativas se derivaba más de "estrategias" políticas que de razones jurídicas utilizadas por los actores divergentes para "justificar" su rechazo a tales iniciativas.

Estas tres iniciativas radicales de reformas constitucionales sobre el amparo directo (que no fructificaron), así como las decisiones políticas tomadas en torno a las mismas (es decir, la relación entre "política" y "justicia"), constituyen el objeto de análisis de este trabajo. Nuestra pretensión es contestar las siguientes preguntas: ¿por qué no prosperaron estas reformas que no parecían encaminadas a manipular o subordinar a la justicia, sino a resolver sus problemas estructurales e incluso a darle mayor autoridad?; ¿cuáles fueron las razones políticas (y "jurídicas") que influyeron quizá en el "congelamiento" de las iniciativas?; ¿por qué algunas de las propuestas de las iniciativas se retomaron y prosperaron más adelante?;[8] ¿qué conclusiones podemos obtener de las respuestas dadas a las preguntas anteriores respecto a la relación entre "derecho" y "política"? En particular, cabe preguntarse si el derecho posee una "lógica" propia que sea, hasta cierto punto, independiente de la política.

El trabajo se divide en dos grandes apartados. En el primero II (*infra*), se describe el contexto y el contenido de las iniciativas "radicales" citadas, y se indican las razones que en su momento se esgrimieron para no aprobarlas. En el segundo III (*infra*), se propone un análisis jurídico y político de las iniciativas. En el último (IV *infra*), se explican las principales conclusiones que se pueden extraer de ese análisis.

II. Las iniciativas "radicales"

2.1. La iniciativa Obregón[9]

Durante el gobierno de Álvaro Obregón se elaboró una iniciativa de reforma constitucional "para limitar algunas garantías individuales y aumentar las causas de improcedencia del juicio de amparo",[10] particularmente en su sector conocido como amparo directo.

La propuesta de reforma de Obregón se dio a conocer en octubre de 1922, durante el Segundo Congreso Jurídico Nacional, en el que surgieron diversas posturas. Así, por ejemplo, Ignacio Bravo Betancourt se pronunció en contra, por considerar

8 Por ejemplo, parcialmente, en las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950 y el 10 de agosto de 1987, de las cuales se hará mención adelante.

9 Véase, de forma completa, la iniciativa Obregón, dada a conocer por la entonces Secretaría de Gobernación, en *Proyecto de reformas a la Constitución federal para la reorganización del poder judicial y restringir las garantías individuales y el juicio de amparo*, México, Imprenta Modernista, 1922, consultable en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. I, núm. 52, año I, 14 de noviembre de 1922, pp. 2-17.

10 *Ibidem*, p. 2.

que dicha iniciativa solo tenía el propósito de "someter la justicia al Ejecutivo", tanto en la esfera local[11] como en la federal.[12]

Dos meses después, el 14 de noviembre de 1922, el poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular era Plutarco Elías Calles, envió a la Cámara de Diputados el ya cuestionado proyecto de reformas constitucionales, donde era previsible que fuera rechazado, debido a la mayoría opositora a Obregón que integraba el Congreso federal.[13]

La iniciativa del Ejecutivo federal, se dijo, era extremosa, pues reflejaba en buena medida el pensamiento de Emilio Rabasa, considerado un jurista "radical" en virtud de las propuestas que, años atrás, había formulado sobre el amparo directo en uno de sus libros.[14] En la iniciativa Obregón se había retomado, en forma ampliada, la tesis que el propio Rabasa había expuesto un año antes, durante el Primer Congreso Jurídico Nacional de 1921.[15]

---

11 La oposición de Ignacio Bravo Betancourt, en lo relativo al amparo directo, era contra la propuesta de la iniciativa Obregón de otorgar a los tribunales locales competencia para resolver las impugnaciones a sus propias resoluciones definitivas cuando se rebatiera la inexacta aplicación de la ley, lo cual, según Bravo Betancourt, permitiría que los poderes ejecutivos estatales interfirieran en el sentido de dichas resoluciones, debido al control que aquellos ejercían sobre los órganos jurisdiccionales del fuero común. *Cfr.* Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón* (1920-1924), México, SCJN, 1996, pp. 25 y 85.

12 El sometimiento que pretendía efectuar el Gobierno de Obregón en la esfera federal, y que fue lo que en realidad generó la mayor oposición política a su iniciativa, era en el sentido de suprimir la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, aprovechando que el Constituyente de 1917 la había establecido a partir de junio de 1923, es decir, que en menos de dos años los ministros no podrían ser removidos fácilmente de sus cargos. La iniciativa Obregón proponía que fuera el propio presidente de la República, y no el Congreso, quien designara a los ministros y que pudieran ser removidos cuando su actuación no fuera "apegada a la ley". *Excélsior*, 5 de noviembre de 1922, citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón…, cit.,* p. 25.

13 La mayor oposición que encontró la iniciativa Obregón en el poder legislativo fue fundamentalmente en el Senado, especialmente, por parte de los senadores que representaban a los sectores laborista y agrarista, así como los llamados "peleceanos", por pertenecer al Partido Liberal Constitucionalista. Dicha oposición se vio claramente reflejada cuando se presentó el momento político en que, por mandato constitucional (art. 73, frac. XXV), debían acordar ambas cámaras, como Colegio Electoral, el nombramiento de los 11 ministros de la Corte y sobre su inamovilidad, ya que, de no hacerlo, y prosperando la iniciativa del Gobierno del presidente Obregón, los ministros serían designados —y eventualmente removidos— por él mismo. Véase la nota anterior, así como *El Universal*, 19 de julio de 1923, citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón… cit.,* p. 26.

14 Véase Rabasa, Emilio, *op. cit.*

15 Véase la *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional,* reunido en la ciudad de México el 14 de septiembre de 1921 y clausurado el 12 de octubre del mismo año, México, Imp. M. León Sánchez, Sucesores, 1921.

Ahora bien, lo que fundamentalmente adoptaba la iniciativa Obregón de las ideas de Rabasa era la propuesta de suprimir la procedencia del amparo directo en materia civil, cuando se impugnaran las resoluciones definitivas por inexacta aplicación de la ley, precisamente, a través de la eliminación del enunciado "[…] por inexacta aplicación de la ley", que daba fundamento a dicha impugnación y que convertía formalmente en una garantía individual la legalidad de las sentencias judiciales.[16] La iniciativa Obregón justificaba su propuesta en los siguientes términos:

> La exacta aplicación de la ley es propia y exclusiva de jueces infalibles. Estos no han existido, ni existirán jamás, dada su naturaleza humana. Sin embargo, el ser juzgado por jueces infalibles es lo que el artículo 14 ha proclamado como derecho natural del hombre, ofreciendo a este que, cuando se le aplique inexactamente la ley, una Corte especial lo amparará y protegerá contra ese agravio, olvidando que el tribunal encargado de otorgar esa protección es tan falible como todos los demás.[17]

Otra de las cuestiones que se señalaron en la iniciativa del Ejecutivo federal fue que la Ley de Amparo de 1919, vigente en esos momentos, no contenía un procedimiento rígido que permitiera vigilar que los jueces de amparo no otorgaran la protección de la justicia federal de manera ilimitada, ya que, según se afirmaba en la iniciativa en comento, "a la facilidad con que el amparo es concedido se debe la mayor parte de las violaciones que sufre la justicia con perjuicio de la sociedad".[18]

Los que abusaban del amparo directo civil por inexacta aplicación de la ley, según el Gobierno federal, perseguían intenciones diversas a los objetivos que se buscaban a través de dicho medio de impugnación. En la iniciativa Obregón se denunciaba esa situación del modo siguiente:

> Los quejosos no buscan la exacta aplicación de la ley, sino la manera de que esta no sea violada en su beneficio. Interponen el amparo con ese objeto, y saben que si no se les concede, por lo menos obtienen la demora por dos o tres años en la ejecución de los fallos, con lo cual logran una ventaja indudable, causando irreparables perjuicios a la otra parte.[19]

---

16 La redacción del artículo en comento que proponía el Gobierno de Obregón era la siguiente: "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

17 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón…, cit.*, p. 356.

18 *Ibidem*, p. 334.

19 Ante la inconveniencia de la demora de los juicios, y en referencia a la tramitación del amparo ante los jueces de distrito, el Ejecutivo federal señaló en su iniciativa lo siguiente: "[…] se establece que

Según el Gobierno federal, este tipo de exceso que perpetraban los quejosos mediante el uso del amparo directo en materia civil, con el subterfugio de hacer respetar la garantía de la exacta aplicación de la ley, causaba, entre otras cosas, el rezago en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que —pronosticaba la iniciativa Obregón— "con esta reforma disminuirían en un 90% los amparos civiles […] toda vez que las demandas relativas, casi en su totalidad, se fundan en la violación de la garantía expresada".[20]

Además de las anteriores preocupaciones que se señalaban en la iniciativa del gobierno de Obregón en torno al amparo directo civil, hubo otras respecto de las materias restantes en las que el amparo directo también era procedente. Por ejemplo, sobre el amparo directo penal se aducía lo siguiente: "Es el mismo caso que en la civil, pues tan falibles son [los jueces] en un campo como en el otro. Solamente se prohíbe aplicar penas por analogía o mayoría de razón, lo cual solo requiere para el juez buen sentido y honradez, por lo que es fácil de decidir en el caso de presentarse un juicio de amparo".[21]

Respecto al amparo directo en materia administrativa, se pretendió aplicar la misma propuesta formulada sobre los amparos directos de naturaleza civil y penal, en el sentido de que dicho amparo fuera procedente solo contra los actos de autoridades, administrativas o judiciales cuando no existiera ningún recurso o medio de impugnación disponible o, si existía, hasta no haberlo agotado.[22]

Por otro lado, con la propuesta, ahora ampliada, de suprimir el amparo directo en las materias civil y penal —por inexacta aplicación de la ley—, la iniciativa del gobierno de Obregón pretendía favorecer al llamado "federalismo judicial", es decir, una relación más equilibrada entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales locales. El sentido de esta propuesta era que los tribunales locales (funcionando como tribunales de casación) tuvieran facultades para conocer y concluir en definitiva los asuntos contra sentencias judiciales del fuero común, con el fin de descargar de esta función a la Corte. El Ejecutivo federal detallaba dicha problemática sobre el federalismo judicial y justificaba su propuesta con las siguientes palabras:

> Según los términos en que está redactado el artículo 14 vigente, en concordancia con la Ley de Amparo, los estados son víctimas de una restricción en su soberanía, toda vez que las sentencias de sus tribunales son revisadas por los de la Federación, y que, a pretexto

el amparo será un juicio breve, dejándose amplia libertad para que la ley lo reglamente como un verdadero juicio, en el que haya un término de prueba improrrogable, y en el que se conceda a los jueces un plazo prudente para que dicten sus fallos". *Ibidem*, pp. 357 y 359.

20 *Ibidem,* pp. 62 y 357.

21 *Ibidem,* p. 62.

22 *Idem.*

> de inexacta aplicación de la ley, estas sentencias pueden ser reformadas o nulificadas en lo absoluto. El proyecto consulta la supresión del amparo por inexacta aplicación de la ley tanto en materia civil como en materia penal, o lo que es lo mismo, devuelve a los estados esa parte de su soberanía absorbida por la Federación. De esta suerte se establecerá una separación bien marcada entre las funciones del Poder Judicial federal y las de los poderes judiciales de los estados, para que cada quien desempeñe su respectiva misión con absoluta independencia.[23]

La propuesta del Ejecutivo federal de otorgar a los tribunales locales (en función de casación) competencia para conocer de las impugnaciones que se hicieran a sus propias sentencias y resolverlas en definitiva había sido ya examinada por algunos sectores, por ejemplo, por Antonio Ramos Pedrueza —en representación de la recién creada Barra Mexicana de Abogados—, quien consideraba acertada la iniciativa Obregón, en virtud de su propuesta de modelo judicial a nivel local. En efecto, en el ámbito federal el amparo directo ya era una verdadera casación, pues en la práctica "la Suprema Corte de Justicia constituía un verdadero tribunal federal de casación semejante a la Corte de Casación de Francia o de Italia",[24] de modo que, según Ramos Pedrueza, solo si no se deja

> […] a los tribunales de los estados el pronunciar la última palabra en la aplicación de los Códigos Civil, de Procedimientos y de Comercio, puede continuarse con la organización absurda, incompatible por completo con la orientación nueva del recurso de amparo, orientación sancionada por el texto del artículo 14 y consagrada por la aceptación tácita de los tribunales locales del foro nacional, y consagrada también en la nueva fórmula que convierte a la Corte en el tribunal federal de casación de todo el país.[25]

Otra de las propuestas que se formulaba en el proyecto de Obregón con el fin de solucionar el problema del rezago de los amparos directos ante la Suprema Corte era la modificación de su estructura orgánico-administrativa, en el sentido de aumentar el número de ministros y de crear tres salas, de modo que la Corte ya no solo funcionaría en Tribunal Pleno.[26]

---

23 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. I, núm. 52, año I, 14 de noviembre de 1922, p. 5.

24 Véase Ramos Pedrueza, Antonio, "La reorganización de la Suprema Corte de Justicia", *Conferencias*, México, Eusebio Gómez de la Puente, 1922, pp. 27-64.

25 *Idem*.

26 Además, en el art. 94 del proyecto de Obregón se proponía que la SCJN se integrara por 10 ministros propietarios y tres supernumerarios, es decir, 13 ministros en total, cantidad que se justificaba por el bajo presupuesto con que contaba el erario para tal objetivo. *Cfr*. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón..., cit.*, pp. 352 y 353.

La iniciativa del poder Ejecutivo federal era congruente con la preocupación que, sobre la problemática del amparo directo, mostraba el Poder Judicial de la Federación, según se constata en el *Informe de labores* rendido el 16 de mayo de 1923 por el entonces presidente de la Corte, Gustavo A. Vicencio:

> La verdad se impone: el Tribunal en Pleno nunca podrá fallar juicios en cuanto al fondo, resolviendo las delicadas, difíciles y, en ocasiones, trascendentales cuestiones que encierran, en cantidad suficiente para estar al corriente de los asuntos que diariamente entran, pues estos, por término medio, llegan a 550 por mes, y es imposible que se despachen todos en igual término. Comprendiéndolo así el Ejecutivo de la Unión, ha iniciado, a su vez, y el Congreso general se ocupa ya de estudiar las reformas indispensables, tanto por lo que toca a la organización de la Suprema Corte, como por lo que se refiere a la restricción del juicio de amparo.[27]

Ahora bien, no obstante las claras propuestas formuladas en la iniciativa Obregón, y apoyadas en lo general por el Poder Judicial de la Federación, el 11 de octubre de 1923 las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados presentaron un dictamen en el cual rechazaron dicha iniciativa por considerar que en ella no se garantizaba la imparcialidad e independencia de los jueces locales:

> Nosotros consideramos que suprimir el amparo como recurso contra las disposiciones judiciales por inexacta aplicación de la ley, sería desoír una de las voces más inconfundibles y estentóreas del sentimiento nacional. En la exposición de motivos de las reformas propuestas, se afirma que los jueces son falibles, y que por esa razón no se puede considerar una garantía por inexacta aplicación de la ley. La garantía del artículo 14 no es ciertamente una garantía contra la falibilidad de los jueces, sino contra su parcialidad y su incondicionalidad a las autoridades locales. En ese sentido, el recurso ante la Suprema

[27] *Informe de labores*, México, SCJN, 1923. La siguiente información estadística sobre el amparo directo y el amparo directo en revisión es la que presentó el ministro presidente Vicencio, correspondiente a los cuatro años de su mandato, periodo que coincidió con el del entonces presidente de la República Álvaro Obregón (del 1 de junio de 1919 al 15 de mayo de 1923):

	Entradas	*Salidas*	*Pendientes*
Amparos directos penales	1 153	434	719
Amparos directos civiles	1 993	711	1 282
Amparos directos penales en revisión	2 057	710	1 347
Amparos directos civiles en revisión	3 101	781	2 320
Amparos directos administrativos en revisión	3 748	1 052	2 696

Corte no solo obra como una defensa eficaz, sino como un moderador de la parcialidad de la justicia local.

Las Comisiones dictaminadoras concluían del siguiente modo:

> La afirmación de que la revisión de las sentencias dictadas por los tribunales del país está en abierta pugna con el sistema federativo, es enteramente inconsistente [...]. Tratándose de la soberanía de los estados, está ya hecha en la conciencia popular la conclusión de que esa soberanía solo consiste en una serie de derechos que la Constitución asegura a los estados, cuyos derechos cuando la conveniencia pública imperiosamente lo exige, deben ser restringidos [...]. En consecuencia, si el recurso de amparo contra las resoluciones de la justicia local es una necesidad nacional, todo argumento sobre la vulneración del sistema federal es inconducente e insostenible [...]. Por todas estas razones, las Comisiones dictaminadoras rechazan la enmienda que se propone.[28]

Como es de apreciarse, la iniciativa Obregón tenía el objetivo optimista de transformar radicalmente el amparo directo, pero "ante una opinión pública muy contraria, la iniciativa fue retirada".[29] No obstante, las propuestas en la malograda iniciativa serían retomadas, en algunos de sus puntos, en otras iniciativas posteriores que sí prosperaron y que lograron aminorar temporalmente el problema del rezago del amparo directo.[30]

---

28 *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. III, núm. 21, año II, 16 de octubre de 1923, p. 8.

29 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Obregón..., cit.*, p. 85. En referencia a la malograda iniciativa de Obregón de 1922 para suprimir el amparo directo, Lucio Cabrera Acevedo ha comentado: "La restricción del amparo en materia civil o en cualquiera otra no puede implantarse como remedio supremo a los males que aquejan a la Justicia federal, porque el juicio de amparo en su actual estructura y especialmente como garantía contra la ilegalidad de las resoluciones judiciales de todo orden se incorpora a una tradición que significa para nuestro pueblo conquista intangible". Véase Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, México, SCJN, 2002, p. 148.

30 El 19 de abril de 1928, Álvaro Obregón, siendo el único candidato (en su segunda postulación) a la presidencia de la República para las elecciones de ese año, presentó nuevamente una iniciativa de reforma constitucional ante el Congreso de la Unión, la cual en esta ocasión sí fue aprobada, en la sesión del 18 de mayo del 1928, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, entrando en vigor, según lo dispuso el art. 1 transitorio del respectivo proyecto, el 20 de diciembre del mismo año. No obstante, cabe advertir que, si bien dicha reforma constitucional de 1928 no incluyó al amparo directo, sí contribuyó a reducir el rezago de este medio de impugnación, por lo menos en la Suprema Corte, ya que con la reforma judicial aludida se aumentó el número de ministros, de 11 a 16, y se establecieron tres salas especializadas (la civil, la penal y la de índole administrativo). Véanse las versiones íntegras de la exposición de motivos y el proyecto de ley en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, t. II, núm. 61, año II, 18 de mayo de 1928.

2.2. Iniciativa Ávila Camacho[31]

El 21 de diciembre de 1944, el presidente Manuel Ávila Camacho presentó ante el Congreso federal dos iniciativas de reforma constitucional en materia del Poder Judicial de la Federación y juicio de amparo, en el sentido de otorgar facultades a los tribunales de circuito para conocer de diversos juicios federales —principalmente el amparo directo— y establecer límites a la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El objetivo fundamental de dichas iniciativas era el de resolver el problema del rezago del amparo directo ante los órganos jurisdiccionales federales, particularmente ante la Corte,[32] así como regular la facultad que tenía el Ejecutivo federal para promover ante el Congreso la destitución de los funcionarios judiciales que "no cumplieran con la ley", pues no era suficiente consagrar la inamovilidad judicial,[33] sino que "[…] era probable la mala conducta de los jueces, magistrados y aun ministros de la Suprema Corte".[34] Ambas iniciativas provocaron diversas

[31] El texto completo de las iniciativas Ávila Camacho puede verse en Rangel y Vázquez, Manuel, *El control de la constitucionalidad de las leyes y el juicio de amparo de garantías en el Estado federal. La defensa integral de la Constitución*, México, Cultura, 1952, pp. 477-490. La primera iniciativa Ávila Camacho, como se verá más adelante, fue antecedente directo para la reforma judicial de 1950 que creó los tribunales colegiados de circuito.

[32] Una de las razones por la que el Gobierno de Manuel Ávila Camacho había determinado elaborar y presentar la primera iniciativa de reforma constitucional de 1944, era que, tres años atrás, es decir, durante el primer año de su mandato presidencial, el pleno de la Suprema Corte había informado sobre el apremiante problema del rezago existente —en su mayoría de amparos directos— en dicho órgano, especialmente en su tercera sala (civil), el cual ascendía a 9,386 asuntos. *Cfr. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. D. Salvador Urbina, al terminar el año de 1941*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1941, pp. 7-27.

[33] Conviene recordar que en 1928 se otorgó al presidente de la República la facultad de pedir ante el Congreso de la Unión la destitución de los funcionarios judiciales federales, así como del Distrito y territorios federales que incurrieran en mala conducta. En 1934 se eliminó la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, fijando en seis años, coincidentes con el periodo de gobierno presidencial, su permanencia en el cargo. Al iniciar su gobierno, el presidente Ávila Camacho envió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional (16 de diciembre de 1940), mediante la cual se restableció la inamovilidad de los ministros y se moduló la facultad presidencial citada, pues se estipuló en la iniciativa que el "presidente de la República, antes de pedir la destitución de algún funcionario judicial, oirá a este en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud" (esta facultad presidencial se eliminó de la Constitución a comienzos del periodo del presidente Miguel de la Madrid). La reforma fue aprobada, pero el decreto se publicó en el *Diario Oficial* hasta el 21 de septiembre de 1944. Véase Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho (1940-1946),* México, SCJN, 2000, *passim*.

[34] Para este propósito se propuso crear la Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia y, por ende, reformar el art. 89, frac. XIX —sobre las facultades del presidente de la República— de la Constitución Federal. *El Universal*, 23 de diciembre de 1944,

reacciones de oposición, inclusive en la propia Corte (al parecer, varios ministros amenazaron con renunciar), y es probable, como apunta Lucio Cabrera, que su unión haya conducido a que ninguna tuviera éxito, no obstante el beneplácito y la intención de aprobarlas que inicialmente había manifestado el Senado de la República.[35]

En la exposición de motivos de la primera iniciativa Ávila Camacho se manifestaba que algunas de las causas que originaban el rezago eran la procedencia excesivamente amplia del amparo directo y las funciones, diversas al control de constitucionalidad, que los órganos jurisdiccionales federales venían desarrollando, y que fundamentalmente no les competían:

> El juicio de amparo, cuyo prístino objeto era tutelar los derechos del hombre, ha ido extendiéndose paulatinamente hasta declararse procedente en materia civil; y, a través de la aplicación de los artículos 14 y 16 de la Carta fundamental, el Poder Judicial de la Federación se ha convertido, consiguientemente, en órgano de control de la legalidad de los actos de las autoridades de todo el país.[36]

Para solucionar en lo posible el problema señalado, el Ejecutivo federal proponía otorgar competencia a los tribunales de circuito para que conocieran de los amparos directos, especialmente, los interpuestos contra la inexacta aplicación de la ley. Además, proponía los siguientes criterios para seleccionar los asuntos que se ventilarían ante la Suprema Corte y ante los tribunales de circuito: el alto tribunal conocería de los amparos que implicaran cierta importancia y trascendencia, mientras que el resto de los amparos sería remitido a los mencionados tribunales de circuito.

A pesar de que las propuestas en materia competencial —para cambiar la distribución de la carga de trabajo— daban pauta para considerar la necesidad de complementarlas con otras modificaciones, la primera iniciativa de Ávila Camacho no preveía alterar la estructura orgánica de la Corte ni, mucho menos, introducir restricciones al amparo.[37]

Ahora bien, a principios de 1945 la comentada iniciativa de reforma constitucional fue examinada por algunos juristas como José María Truchuelo y Alfonso Noriega Cantú. El primero elaboró un estudio en el que consideraba que vendría el caos si se concedía facultades de interpretar la Constitución a la Corte y a los magistrados de circuito; se complicaría la administración de justicia, habría diversas jurisprudencias, y el rezago de la Corte pasaría a los tribunales de circuito. Y en una entrevista ofrecida al periódico *El Universal*, insistió en el grave error de haber reformado el

---

citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho..., cit.,* p. 166.

35 *Idem.*

36 *Ibidem*, p. 382.

37 *Ibidem*, p. 158.

artículo 111 constitucional, pues este "subordina[ba] a los ministros del alto tribunal al presidente de la República", y sugirió que la solución al problema del rezago era la creación de otra sala de la Corte.[38] Por su parte, Noriega Cantú, refiriéndose a las propuestas generales que se formulaban en dicha iniciativa, advertía que

> [...] la reforma debe ser cautelosa y debe evitar la imitación innecesaria de instituciones anglosajonas y del funcionamiento de los tribunales federales de los Estados Unidos. La competencia y organización de los tribunales de circuito son temas muy delicados. ¿Deben conocer los asuntos civiles exclusivamente o también penales y del trabajo? Habría una desaparición de la centralización de la justicia, lo que ha sido una salvación para todos los habitantes, pues el centralismo no es arbitrario sino que corresponde a necesidades históricas, ya que jamás ha habido confianza en las autoridades judiciales locales.[39]

Además de las observaciones que había emitido el foro, la mayor oposición a la primera iniciativa Ávila Camacho se había encontrado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde, el 10 de abril de 1945, el Pleno había considerado que dicha iniciativa no era viable por tres razones fundamentales: primeramente, porque al eliminar del alto tribunal la tutela del control de legalidad sobre las resoluciones definitivas locales —es decir, privarla del conocimiento del amparo directo—, privaría completamente a dicho tribunal de su función de órgano supremo. En segundo lugar, la iniciativa Ávila Camacho, con base en esta transferencia competencial, crearía "pequeñas cortes supremas" a las que se trasladaría el rezago. Por último, la concepción doctrinal de "control de legalidad", plasmada en dicha iniciativa, era contraria al texto del artículo 14 constitucional.[40]

Las razones generales que habían señalado los ministros de la Corte contra la iniciativa Ávila Camacho contribuyeron a que el Congreso federal no la aprobara. Sin embargo, los motivos específicos que dieron pauta para rechazarla, por parte de los ministros, seguramente no se sabrán, ya que las fuentes directas de lo acontecido curiosamente se extraviaron.[41] La misma incógnita se ha manifestado en los registros

---

38 La entrevista completa —con argumentos más políticos que jurídicos— dada por el también diputado constituyente Truchuelo puede verse en *El Universal*, 26 de febrero de 1945, *ibidem,* p. 171.

39 *Ibidem,* p. 170.

40 Véase Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 153 y 154.

41 Lucio Cabrera Acevedo, quien realizó una investigación sobre la Suprema Corte durante el periodo 1940-1946, advertía en la introducción a la misma: "En el presente estudio sobre el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho no fue posible consultar las versiones taquigráficas de las discusiones que tuvieron los ministros de la Corte Suprema en los diversos asuntos [...]. La razón fue que dichas versiones taquigráficas desgraciadamente están extraviadas o fueron destruidas hace varios años, según informes fidedignos". Sin embargo, el propio Cabrera Acevedo, con base en un análisis detallado y reflexivo sobre las verdaderas causas que propiciaron el rechazo de la iniciativa Ávila Camacho, ha afirmado que la oposición de la Corte "fue debido a la unión de estas dos iniciativas

del Congreso federal, pues no existe información sobre el debate, si es que lo hubo, para rechazar la iniciativa Ávila Camacho, ni de los detalles de lo que ocurrió durante los cinco años siguientes a su presentación. Solamente, 15 años más tarde, en un *Diario de los Debates*, se señaló escuetamente que la iniciativa Ávila Camacho, tildada de radical, había permanecido en suspenso durante cinco años en espera de ser aprobada por las legislaturas de los estados, es decir, "el proyecto quedó lamentablemente abortado".[42] Como consecuencia de no haberse aprobado la primera iniciativa Ávila Camacho, para diciembre de 1945, se había provocado un incremento en el rezago del amparo directo en los órganos jurisdiccionales federales, según exponía el presidente de la Suprema Corte, Salvador Urbina, quien especificaba que solamente en la tercera sala (civil) había un rezago de 15 834 expedientes, mayormente de amparos directos. Para resolver tal cuestión, el ministro Urbina, retomando la iniciativa Ávila Camacho, proponía lo siguiente: "Es indispensable una reforma al Poder Judicial de la Federación para que solamente los asuntos de fundamental problema constitucional sean resueltos por la Suprema Corte y los demás los fallen los tribunales superiores comunes o federales en forma definitiva".[43]

Posteriormente al rechazo de la primera iniciativa del gobierno de Ávila Camacho, continuaron expresándose observaciones y reflexiones en torno a la misma. Por ejemplo, en 1946, se publicaron en la Suprema Corte de Justicia algunas de las críticas, pero más desarrolladas, que en su momento se habían emitido en contra de dicha iniciativa, principalmente las referidas a las posibles consecuencias de la delimitación competencial:

> Basta consultar las estadísticas o tener un mediano conocimiento del juicio de amparo para comprender que en los juicios civiles o penales principalmente, y aun en muchos de carácter administrativo, solo se alega el control de la legalidad como lo llama la iniciativa [...]. Resulta así que se priva a la Suprema Corte de la principal función constitucional encomendada ahora a ella.[44]

---

que ninguna fue aprobada a pesar de que el Senado inicialmente manifestó su beneplácito e intención de aprobarlas". En otras palabras, los ministros del Alto Tribunal, argumentando las posibles cuestiones técnicas que se derivarían de la eventual aprobación de la primera de las iniciativas, no manifestaron abiertamente los motivos de fondo que les afectaban mayormente, a saber, la limitante de su inamovilidad cuando "no cumplieran la ley" o "mostraran mala conducta" —según el criterio del Ejecutivo federal—, que era lo que se proponía en la segunda iniciativa. Por tanto, es posible deducir que los ministros optaron por acordar políticamente con el Gobierno de Ávila Camacho que no se aprobara ni una ni otra iniciativa. Véase la nota 33, así como Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho*…, *cit.*, pp. 25 y 168.

42 *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicano,* t. II, núm. 28, año II, 15 de diciembre de 1959, pp. 45 y 46.

43 *Ibidem,* p. 176.

44 Pallares, Eduardo, *El problema del rezago de los juicios de amparo en materia civil*, México, SCJN, 1946.

En 1959, el senador Guillermo Ramírez Valadez había expuesto otras observaciones en torno a la malograda iniciativa Ávila Camacho, en relación con los conceptos doctrinales que habían servido de base a dicha iniciativa para proponer la delimitación competencial de los órganos jurisdiccionales ya referidos: "la diferencia entre el control de constitucionalidad y el de legalidad ha tenido más sentido teórico que práctico, pues desde sus primeras realizaciones el amparo surge como sistema que garantiza el cumplimiento de las leyes ordinarias".[45]

Por último, también en 1959, Mariano Azuela Rivera, quien había formado parte de la Comisión de Estudios Legislativos y Jurídicos de la Procuraduría General de la República (dependencia en la que se elaboraron las dos iniciativas Ávila Camacho), reflexionaba sobre los posibles errores cometidos en la elaboración de la primera iniciativa, especialmente al intentar imponer posturas "radicales" sobre la arraigada costumbre social en torno al amparo directo:

> Entonces yo sentí que todos mis entusiasmos teóricos, en relación con las ideas de Vallarta, con las ideas de Rabasa, tenían eficacia en el círculo estrecho de la cátedra, pero que el pueblo, quizá con un instinto mucho más certero que los teóricos, se aferraba a la conservación de una tradición en que la Corte es el tribunal supremo, defensor de la constitucionalidad y defensor de la legalidad.[46]

2.3. Iniciativa Brena Torres[47]

El 19 de septiembre de 1959, el senador oaxaqueño Rodolfo Brena Torres presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a la Constitución Federal, la cual tenía como objetivo primordial proponer los cambios necesarios que ayudaran al Poder Judicial de la Federación a cumplir de manera real el mandato constitucional de administrar justicia pronta y expedita,[48] particularmente en materia de amparo directo y, por ende, solucionar en la medida de lo posible el rezago de dicho medio de impugnación en los órganos jurisdiccionales federales.

---

45 *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicano,* t. II, núm. 28, año II, 15 de diciembre de 1959, p. 32.

46 *Ibidem,* p. 46.

47 Véase la iniciativa completa de Brena Torres en el *Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos,* México, t. II, núm. 7, año II, 22 de septiembre de 1959, pp. 5-9; y en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 1005-1008.

48 Los objetivos de la iniciativa Brena Torres, contenidos en una parte de la exposición de motivos de la misma, son citados y analizados en Brena Sesma, Ingrid, "Un 'radical' proyecto de reformas al Poder Judicial," en Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial,* México, UNAM, 1995, p. 38.

Según Brena Torres, la causa fundamental de la lentitud en el despacho y, consecuentemente, de la existencia del rezago, particularmente en la Corte, era la errónea facultad que a esta se le había otorgado para resolver las impugnaciones de las resoluciones definitivas contra la aplicación inexacta de la ley, cuestión que planteaba de la siguiente manera:

> El ahogo que actualmente padece la Suprema Corte de Justicia deriva fundamentalmente de que se le ha dado competencia para conocer de los juicios de amparo relativos al control de legalidad, como tribunal de última instancia, con descuido de su más alta función de supremo guardián de la Constitución general de la República y de nuestro régimen federal.[49]

Para lograr los objetivos señalados en la iniciativa, Brena Torres propuso eliminar la competencia de la Corte para conocer del amparo directo cuando se impugnaran resoluciones definitivas en materia de legalidad emitidas tanto por órganos judiciales como administrativos, y otorgar dicha facultad (del control de legalidad) a los recién creados tribunales colegiados de circuito. Las resoluciones definitivas podrían impugnarse, se especificaba en la iniciativa, contra las violaciones de legalidad cometidas tanto en la propia sentencia como durante la secuela del procedimiento.

Ahora bien, la iniciativa del senador Brena había sido examinada por diversos sectores que emitían opiniones favorables y desfavorables. Por ejemplo, uno de los ministros de la Suprema Corte, José Castro Estrada, a los pocos días de haberse dado a conocer la iniciativa, había vertido consideraciones a favor de la misma con las siguientes palabras:

> La iniciativa enfoca la solución del problema relativo a la reorganización del Poder Judicial en una forma plausible, con miras no solo a resolver el problema del actual rezago de los asuntos acumulados (en su mayoría de amparos judiciales) en nuestro Máximo Tribunal, sino también a prevenirlo y evitarlo para siempre restituyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación su rango de auténtico poder constitucional.

Y concluía Castro Estrada: "El sistema adoptado en la iniciativa del senador Brena Torres en principio es correcto, aun cuando debe completarse".[50]

Para José Castro Estrada, la propuesta de Brena Torres, en cuanto al otorgamiento de facultades a los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía que la Suprema Corte, le parecía acertada, ya que —sostenía el ministro—:

> [...] ha habido y hay en la República magistrados de circuito mejor preparados que algunos ministros de la Corte [...]. ¿Por qué entonces no habrían de resolver los tribunales

[49] Citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *Los tribunales colegiados de circuito,* México, SCJN, 2001, p. 166.

[50] *Ibidem*, pp. 167 y 171.

> colegiados de circuito los amparos relativos al control de la legalidad, con el acierto con que ahora pudieran hacerlo las diversas salas de nuestra Suprema Corte?[51]

No obstante la opinión favorable que se había manifestado sobre la iniciativa Brena Torres, esta se revirtió cuando, el 28 de octubre de 1959, Ignacio Burgoa Orihuela, ante la tribuna del Senado, la criticó severamente. Burgoa sostenía que era equívoca la propuesta de privar al alto tribunal de la competencia del conocimiento del amparo directo, ya que "produciría el efecto de que la Suprema Corte solo tuviese una injerencia muy reducida en la vida jurídica de México, misma que, por modo casi total, estaría regida y desarticulada anárquicamente por los tribunales colegiados de circuito, autónomos entre sí, sin ninguna jerarquía ni unidad".[52]

Las anteriores posturas a favor y en contra de la iniciativa Brena Torres fueron examinadas por la Comisión Especial de Reformas Constitucionales en Materia de Justicia Federal del Senado, la cual, según el dictamen de 24 de noviembre de 1959, consideró rechazar dicha iniciativa.

Según la Comisión respectiva, algunas de las razones para emitir dicho rechazo fueron las siguientes: por lo que respecta a la propuesta en torno a la Suprema Corte "implicaba modificaciones radicales en su organización y funcionamiento [lo cual] tiende a fortalecer sus funciones como Poder Constitucional, restringiendo la esfera de sus actividades jurisdiccionales como Tribunal Supremo". Por lo que corresponde al amparo, "el H. Senado de la República comparte la tendencia de que las reformas constitucionales en esta materia no afecten de manera profunda la estructura de nuestro juicio de amparo". Además, la iniciativa Brena Torres era considerada poco realista, ya que —según dicha Comisión— "busca principal sustento en doctrinas teóricas acerca de la defensa genérica de la Constitución, subestimando la importancia del amparo como control de legalidad de todo género de actos de autoridad".[53]

Por último, se llegó a afirmar que había evidencia en cuanto a que en la iniciativa de Rodolfo Brena se habían plasmado ideas provenientes de sistemas jurídicos rígidos como el de la casación (que imponían una delimitación estricta del control de legalidad con respecto del de constitucionalidad), ya que, sostenía uno de los miembros de la Comisión respectiva, Hilario Medina, "el proyecto del señor senador Brena Torres es un proyecto impregnado de doctrina rabasista, y lo he confirmado por las tres o cuatro citas que hizo de Rabasa en su intervención".[54]

De acuerdo con el dictamen de rechazo de la iniciativa Brena Torres, y haciendo una comparación con otra iniciativa que en su momento fue considerada extremosa, la mencionada Comisión del Senado concluía su intervención de la siguiente manera:

---

51 *Ibidem,* p. 174.

52 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.,* pp. 875 y 879.

53 *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicano,* t. II, núm. 28, año II, 15 de diciembre de 1959, pp. 24-26.

54 *Ibidem,* p. 49.

> Y si bien es cierto que el presidente Ávila Camacho sometió a la aprobación del Congreso de la Unión reformas de carácter radical, aun cuando no del alcance de las propuestas del senador Brena Torres, la preocupación por las peligrosas consecuencias que determinarían tales reformas motivó que se dejaran en suspenso y que no fueran remitidas a las legislaturas de los estados.[55]

Cabe mencionar, por último, que no obstante el malogrado destino de la iniciativa Brena Torres de 1959, 28 años después, esta fue retomada en gran medida en otra iniciativa que, por el contrario, sí logró el objetivo de reformar la Constitución, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de agosto de 1987;[56] además, la iniciativa Brena Torres "debe haber influido en la reforma a la Constitución de 1988",[57] afirmó Ingrid Brena Sesma con base en las similitudes que encontró a través del análisis comparativo que realizó entre ambas iniciativas.[58]

III. Análisis jurídico y político

La siguiente tabla ofrece una visión sintética de las tres iniciativas radicales que se han analizado en este trabajo:

Rezago del amparo directo previo a la iniciativa	*Fecha de presentación ante el Congreso federal*	*Autor*	*Propuestas principales en torno al amparo directo*	*Destino y relación con otras posteriores*
(En la Suprema Corte de Justicia) Cifra: 1921: 108 1922: 329 Porcentaje con respecto del año anterior: 1921: 6% 1922: 16%	14 de noviembre de 1922	Gobierno del presidente Álvaro Obregón.	1. Otorgar competencia a los tribunales locales (como tribunales de casación) para conocer y resolver en definitiva las impugnaciones contra sus propias resoluciones definitivas, en materia de legalidad;	El 11 de octubre de 1923 fue rechazada en la Cámara de Diputados.

55 *Ibidem*, pp. 25-27.

56 El texto reformado de la Constitución en 1987 (art. 107, frac. V) establecía que los amparos contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pusieran fin al juicio, fuera que la violación se cometiera durante el procedimiento o en la sentencia misma, ya no se promoverían ante la SCJN, sino ante los tribunales colegiados de circuito, salvo que subsistiera una cuestión de constitucionalidad.

57 Cabrera Acevedo, Lucio, *Los tribunales colegiados…, cit.*, p. 174. En referencia evidente a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación,* 15 de enero de 1988.

58 Brena Sesma, Ingrid, *op. cit.,* p. 39.

Rezago del amparo directo previo a la iniciativa	*Fecha de presentación ante el Congreso federal*	*Autor*	*Propuestas principales en torno al amparo directo*	*Destino y relación con otras posteriores*
			2. Suprimir el amparo directo en materias civil y penal, por inexacta aplicación de la ley; 3. Delimitar la procedencia del amparo directo en materia administrativa, solo cuando no exista recurso alguno o se hayan agotado los existentes; 4. Modificar la estructura orgánica y operativa de la Corte.	La propuesta 4 ha sido relacionada con la iniciativa presentada por una Comisión de la Cámara de Diputados en 1925; la cual no fue aprobada por la propia cámara. La propuesta 4 ha sido también relacionada con la iniciativa presentada por Álvaro Obregón el 19 de abril de 1928; la cual fue aprobada por el Congreso federal el 18 de mayo, publicada el 20 de agosto, y entrada en vigor el 20 de diciembre de 1928. No existen registros de que haya sido aprobada por el congreso federal, además de que su final ha sido incierto y cuestionable (no hay evidencia de su destino). Ha sido directamente relacionada con la iniciativa ya que produjo la reforma constitucional, publicada el 30 de diciembre de 1950, creando los tribunales colegiados de circuito, a donde se trasladaron la gran mayoría de amparos directos.
(En la Suprema Corte de Justicia) Cifra: 1943: 867 1944:758 Porcentaje con respecto al año anterior: 1943: 9% 1944: 7%	21 de diciembre de 1944	Gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho	1. Otorgar a los tribunales de circuito parte de la competencia para conocer del amparo directo, particularmente en materia de legalidad; 2. Establecer criterios de selección en cuanto al conocimiento de los amparos por la Corte y los tribunales de circuito; 3. Definir los conceptos de "control de legalidad" y "control de constitucionalidad".	No existen registros de que haya sido aprobada por el Congreso federal, además de que su final ha sido incierto y cuestionable (no hay evidencia de su destino). Ha sido directamente relacionada con la iniciativa que produjo la reforma constitucional, publicada el 30 de diciembre de 1950, creando los tribunales colegiados de circuito, a donde se trasladaron la gran mayoría de amparos directos.

Rezago del amparo directo previo a la iniciativa	*Fecha de presentación ante el Congreso federal*	*Autor*	*Propuestas principales en torno al amparo directo*	*Destino y relación con otras posteriores*
(En la Suprema Corte de Justicia) Cifra: 1956: 115 Porcentaje con respecto del año anterior: 1956: 2% (En los tribunales colegiados de circuito) * Cifra promedio periodo previo: 1953-1955: 111 Porcentaje promedio del periodo previo: 13%	19 de septiembre de 1959	Senador Rodolfo Brena Torres	1. Eliminar de la Corte la tutela del control de legalidad y otorgársela a los tribunales colegiados de circuito, para que solo ellos pudieran conocer de los amparos directos en materia de legalidad; 2. Delimitar la procedencia del amparo directo a solo contra violaciones de legalidad en la sentencia como en el procedimiento.	El 24 de noviembre de 1959 fue rechazada por el Senado. La propuesta 2 ha sido relacionada con la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal en 1987, aprobada por el Congreso federal, y publicada el 10 de agosto del mismo año, la cual logró establecer constitucionalmente que los amparos directos eran procedentes contra resoluciones definitivas por violaciones en la sentencia o en el procedimiento, y que tenían que ser interpuestos ante los tribunales colegiados de circuito.

* Las cifras del rezago correspondientes a los dos años anteriores inmediatos a la presentación de la iniciativa Brena Torres no se exponen en la tabla debido a que en esos años el rezago del amparo directo es nulo ("0"), es decir, "controlado"; razón por la que, como mero antecedente del problema, y para los fines de esta investigación, se ofrece la cifra de un año previo, así como el promedio porcentual de un periodo también anterior.

Fuente: elaboración propia, excepto las cifras del rezago del amparo directo que fueron obtenidas de la "base de datos general del amparo directo ante el Poder Judicial de la Federación (1869-2007)", que hemos realizado y ubicado en el anexo de nuestro libro *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM-Porrúa, 2008.

De acuerdo con la tabla anterior, las tres iniciativas radicales expuestas no lograron sus objetivos ante el Congreso federal debido a las razones "jurídicas" y "políticas" que se expondrán a continuación. Sin embargo, como se ha señalado *supra* y se analizará *infra*, aquellas fueron antecedentes de futuras iniciativas que sí alcanzaron a reformar la Constitución en materia de amparo directo, pese a los embates políticos en torno a las mismas.

Respecto a los cuestionamientos que nos planteamos al inicio de esta investigación, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones, divididas en tres apartados. Primeramente —apartado 3.1— se exponen los motivos "jurídicos" (o "formales") que fueron considerados para rechazar las iniciativas radicales.

En el apartado 3.2 se señalan, en tres incisos, algunas posibles razones "políticas" (o de "fondo") que pudieron influir en la desaprobación de las iniciativas de reformas "jurídicas" de la justicia. Cada uno de estos incisos lleva por título alguna referencia que pudiera caracterizar el momento político en el que se presentó y rechazó la iniciativa correspondiente.

Finalmente, en el apartado 3.3 pretenderemos deducir, de manera análoga, los motivos por los que algunas propuestas de las iniciativas rechazadas se retomaron y prosperaron en el futuro. Concluiremos opinando, con base en lo anterior, si en realidad el derecho posee una lógica propia que es independiente, hasta cierto punto, de la política.

3.1. Razones "jurídicas"

La interpretación, correcta o errónea, de un precepto constitucional por parte del órgano competente para efectuarla, puede generar —y la mayoría de las veces genera, por ser un criterio obligatorio— una costumbre judicial (y social) que, cuando no se controla y supervisa su adecuado uso, paulatinamente se convierte en un problema a veces difícil de solucionar, por ejemplo, la cuestión del rezago del amparo directo y, por ende, del lento despacho del mismo.

Ante una problemática complicada, y cuando se quiere solucionarla, racionalmente, se espera casi siempre una reacción extrema o al menos fuera de lo común. Características no menores han distinguido a las propuestas que se han formulado para resolver el añejo problema en torno al amparo directo.

No obstante los claros propósitos, a veces favorables y en otras no tanto, que se advierten cuando se pretende solucionar un conflicto, en ocasiones surgen factores que impiden que se realicen los mismos. La problemática alrededor del amparo directo no es la excepción, pues en las tres propuestas que se vierten para resolver dicha cuestión, se anteponen factores que impiden la realización de tales propuestas, los cuales se intentan descubrir a continuación.

En la primera propuesta fundamentalmente se propone suprimir el amparo directo en cuestiones de legalidad y, por ende, otorgar pleno control de legalidad a los tribunales locales. Sin embargo, en la iniciativa no se toma en cuenta que el amparo, por razones de supremacía constitucional, no se puede suprimir del todo, sino simplemente restringirlo. Por otro lado, el establecimiento del control de legalidad en la esfera local no garantiza la independencia de sus jueces, pues son designados por sus gobernantes.

El texto de la segunda propuesta esencialmente manifiesta la necesidad de transferir una buena parte del control de legalidad a los tribunales de circuito para que puedan conocer definitivamente del amparo directo en esas cuestiones, pero, para tal efecto, extrañamente se interpreta al control o garantía de legalidad con un sentido diverso al establecido en la Constitución.

En la última propuesta principalmente se plantea delimitar de manera extrema el control de legalidad y conferirlo a los tribunales colegiados de circuito para que exclusivamente se ventile ante estos el amparo directo en cuestiones de legalidad, fortaleciendo con ello las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitu-

cional, pero restringiendo la esfera de sus actividades jurisdiccionales como tribunal supremo.

Llama la atención que, en las tres propuestas o iniciativas radicales, coincidentemente, se observa evidencia del pensamiento de Emilio Rabasa, principalmente en las dos últimas, pues reflejan un particular distanciamiento entre el modelo "ideal" de justicia —difícil de configurar y practicar— y el modelo real de justicia que, aunque perfectible, se establece y arraiga, de modo relativamente menos complicado, a través de la "costumbre nacional".

También atrae la atención el cuestionable extravío de los documentos que detallan las razones por la que se rechaza la segunda iniciativa y los que informan sobre su destino en los siguientes años a su presentación. Algo parecido ocurre en torno a la tercera y última iniciativa presentada, pues no se encuentra información que dilucide los motivos de fondo de su posterior "congelamiento". Con tales indicios, es posible inferir que, aunque se manifiestan limitantes jurídicas para rechazar dichas iniciativas, existían motivos políticos para evitar la realización de las mismas.

Finalmente, es necesario señalar que, aunque en las tres iniciativas radicales se intuye una apremiante necesidad para reformar a la Constitución en razón al "considerable" rezago del amparo directo ante los órganos jurisdiccionales federales, según se observa en la tabla anterior, no existe evidencia empírica —por lo menos cuantitativamente hablando—[59] que justifique dichas propuestas (y menos de carácter urgente). Ante ello, se antoja colegir la posibilidad de que los autores de las iniciativas radicales tuvieran solo razones de índole política para proponerlas, tal y como se deducirá a continuación.

[59] No obstante que a lo largo de esta investigación se exponen erróneamente cifras generales sobre el rezago en la Suprema Corte —ofrecidas por sus entonces presidentes y correspondientes a los periodos en los que se elaboraron y presentaron las iniciativas radicales—, no se precisan las cifras del rezago relativas al amparo directo y, por otro lado, tampoco se hace referencia a qué le atribuyen el calificativo de "rezago". Las posibles causas de los errores que se observan son las siguientes: primeramente, las cifras que, en cuanto al rezago del amparo directo, se ofrecen en los informes del Poder Judicial de la Federación raramente están elaboradas de manera desagregada, es decir, incluyen amparos directos en revisión o, de plano, los mezclan con todos los demás juicios y procedimientos federales. En segundo lugar, en el Poder Judicial de la Federación no se cuenta con un criterio para definir el concepto de "rezago", por lo que cuando incorrecta y confusamente se hace referencia al rezago, se están refiriendo a los asuntos "pendientes" de resolver (los cuales aún no configuran rezago).

Ahora bien, y en virtud de la problemática aludida, en otra investigación hemos propuesto una definición de "rezago estadístico", la cual aplicamos en este trabajo para obtener las cifras que se ofrecen supra en la "tabla única". Por lo que respecta a las cifras desagregadas sobre el amparo directo, expuestas también en la tabla, las hemos reproducido de la "base de datos general del amparo directo ante el Poder Judicial de la Federación (1869-2007)" que elaboramos en la ya mencionada obra *El amparo directo en México*.

3.2. Razones "políticas"

3.2.1. Periodo posconstitucional

La iniciativa del gobierno del presidente Álvaro Obregón se vio truncada por dos grandes opositores: los poderes legislativo y judicial federales. En el Congreso de la Unión existían fuerzas políticas posrevolucionarias mayoritarias[60] contrarias al gobierno de Obregón, representadas principalmente por los legisladores representantes de los sectores laborista y agrarista, así como por los llamados "peleceanos", miembros del Partido Liberal Constitucionalista. Por lo que respecta al Poder Judicial, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestaron un total rechazo a la iniciativa Obregón, ya que al aceptar la reforma "jurídica" implícitamente estaban aceptando quedar sujetos al arbitrio del presidente de la República, en cuanto a su designación y remoción.

3.2.2. Periodo de consolidación del sistema político presidencialista y unipartidista

La iniciativa presentada por el gobierno del presidente de la República, Manuel Ávila Camacho (último gobernante militar) se produce en un momento en que el poder presidencial se encuentra bien asentado y bastante consolidado, por lo que ya no parece tener la "necesidad" de incrementar su "control" sobre el poder judicial. En esto existe una importante diferencia respecto de las iniciativas de Obregón de 1922, que no prospera, y de 1928, que sí lo hace. En este contexto, el ejecutivo puede permitirse relajar los controles políticos sobre el poder judicial y por ello, el presidente Ávila Camacho propone, apenas iniciado su gobierno, el restablecimiento de la inamovilidad de los ministros de la Corte, y si bien no suprime la facultad presidencial de pedir la destitución de los funcionarios judiciales, esta parece matizarse y suavizarse. Sin embargo, la propuesta de reglamentación de dicha facultad en la segunda iniciativa de 1944 fue percibida como confirmación de los propósitos de control político por parte del ejecutivo, por lo que resulta comprensible que esta "amenaza" provocara un fuerte rechazo no solo en el propio poder judicial. Más aún, el rechazo a la segunda iniciativa ("política") contribuyó probablemente a derrotar a la primera ("jurídica"),

[60] La mayoría que conformaban los opositores de Álvaro Obregón en el Congreso federal se vio reflejada fundamentalmente en la elección de los nuevos 11 ministros del Alto Tribunal que iniciarían sus encargos en junio de 1923, en la cual los legisladores acordaron, sin tomar en cuenta la propuesta de Obregón, que la Cámara de Diputados seleccionaría a seis ministros y la de Senadores a los cinco restantes; además, acordaron la permanencia de la inamovilidad de los ministros (contrario también a lo que pretendía Obregón), tal y como lo había establecido el Constituyente de 1917, previendo que dicha inamovilidad entraría en vigor en el señalado mes de 1923.

que tenía solo el objetivo explícito de contribuir a resolver los problemas de funcionamiento (rezago) del poder judicial. Aunque hubo otras críticas a la viabilidad técnica de esa primera iniciativa (p. ej., que se dejara a la ley secundaria la estructuración del amparo), podemos deducir que el presidente de la República aceptó suspender la aprobación de unas reformas que, aunque hubieran beneficiado "jurídicamente" al poder judicial, también eran percibidas por este último como un ataque "político" a su independencia y a sus funciones constitucionales. "La situación política debió haberla decidido el presidente de la República", ha sostenido enfáticamente Lucio Cabrera, "pues las iniciativas fueron aprobadas por las dos Cámaras. La de Diputados, incluso, las aprobó en medio de aplausos".[61]

3.2.3. Periodo de continuidad del sistema político presidencialista y unipartidista

A pesar de que este periodo lo encabezaba Adolfo López Mateos, un gobernante civil, y además abogado (como lo habían sido sus dos antecesores), en lo general se seguían privilegiando las reformas "políticas" a las "jurídicas" o de la "justicia". La iniciativa de reforma constitucional presentada por el senador oaxaqueño Rodolfo Brena Torres no fue la excepción. En el caso de esta iniciativa, las causas de fondo en cuanto a su rechazo son poco conocidas. La información al respecto es muy escasa, incluso en las obras de los historiadores del Poder Judicial de la Federación no se mencionan;[62] sin embargo, la poca evidencia que nos permite deducir que el rechazo de dicha iniciativa fue más por motivos políticos que jurídicos, se deriva de comentarios que han vertido funcionarios judiciales que vivieron de cerca ese momento político y que lo analizaron tanto desde sus posiciones en la judicatura como en la academia.[63]

3.3. Destino de las iniciativas radicales

Como quizá se pudiera entender, en un sistema político-constitucional con las características del nuestro, particularmente durante el siglo xx, las decisiones políticas

61 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho...*, *cit.*, p. 168.

62 Por ejemplo, en el libro AA. VV., *La Suprema Corte de Justicia durante el Gobierno del presidente Adolfo López Mateos*, México, SCJN, 2004. Solamente algunos juristas en sus obras han hecho muy breves referencias al caso *Brena Torres.*

63 Uno de ellos nos ha comentado vía oral que la razón de fondo por la que no se aprobó la iniciativa del senador Rodolfo Brena Torres, fue porque el Ejecutivo federal consideró que, al otorgársele todas las facultades propuestas al Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte iba a tener más poder que el propio Ejecutivo.

tomadas han conllevado en esos momentos a cubrir ciertos "costos" políticos para lograr objetivos esencialmente de la misma índole. En los casos en que las circunstancias, sobre todo políticas, no han permitido estos fines, estos se han pospuesto generalmente a otros momentos que han permitido las tomas de decisiones pendientes, ya sea parcial o totalmente.

Según se ha evidenciado, las iniciativas radicales estudiadas en este trabajo pasaron por situaciones históricas diversas, como ya se señaló anteriormente. Sin embargo, también como ya se han anticipado algunos datos, dichas iniciativas fueron retomadas en parte y prosperaron más adelante. De esto pudiera deducirse que han sido los momentos políticos ("fondo") en que se han presentado las propuestas, particularmente en épocas de cambios políticos (p. ej., en 1928,[64] 1950[65] y 1987-1988[66]), los que han tenido gran influencia en definir las condiciones necesarias para concretarlas.

En cuanto a la "forma", se observa que dichas iniciativas de aprobación posterior se formularon de modo menos "extremo" (en virtud de su contenido) y, además, se presentaron de manera paulatina o gradual (no todo en un solo momento).

Por otro lado, puede deducirse que difícilmente el derecho o el ámbito jurídico pueden redefinirse o cambiar sin la dependencia de otros factores, como el de índole política.

A continuación, derivado del análisis anterior, se exponen finalmente algunas conclusiones sobre las posibles explicaciones en torno al rechazo del "paquete" de reformas constitucionales viciado con propuestas de intervención en el poder judicial.

IV. Conclusiones

Toda iniciativa de reforma constitucional tiene algún propósito político. La política puede simplemente tratar de resolver los problemas del poder judicial (claro está, sin

64 En cuanto a la reforma constitucional propuesta en 1928 por Álvaro Obregón y que sí se concretó, se ha sostenido que fue gracias a que este "contribuyó" a que se consolidara el Maximato (1924-1934) del expresidente Plutarco Elías Calles (el antiguo secretario de Gobernación del propio Obregón), además de que su propuesta no afectaba relativamente los intereses de los ministros de la Corte (la reforma consistió fundamentalmente en aumentar el número de estos, de 11 a 16, los cuales designaría el Senado a propuesta del presidente de la República).

65 La reforma "Alemán" de 1950 se ha considerado que se logró en virtud de la buena relación que tenían principalmente el Ejecutivo federal con la Suprema Corte, la cual había comenzado a proponer estos cambios estructurales para el Poder Judicial de la Federación a partir de la revisión que hicieran los ministros al proyecto de reforma de Ávila Camacho de 1944, y que lo modificaron en otro propio de la Corte en 1945, mismo que el Gobierno de Miguel Alemán vio con beneplácito.

66 A esta reforma, políticamente hablando, se le ha relacionado, al igual que la anterior, con la buena relación entre el Poder Judicial de la Federación y el Gobierno del presidente Miguel de la Madrid, así como con las transformaciones democráticas que se venían experimentando en el país.

afectar su propio poder, lo que pudo haber ocurrido en 1959-1960), para con ello ganar legitimidad: el presidente de la República, siempre "benévolo", está dispuesto a apoyar al poder judicial para que este resuelva sus rezagos históricos. También es importante reflexionar sobre los momentos en que se proponen "iniciativas de gran alcance", tiempos en que generalmente se observa el comienzo de una crisis sistémica que exige la solución de diversos problemas fundamentales, como son los del Poder Judicial de la Federación.[67]

Si lo anterior es cierto, al menos en parte, entonces las razones del rechazo de las iniciativas radicales son, en buena medida, "jurídicas" o "culturales" (de "cultura jurídica"): en nuestro medio jurídico había muy escasa comprensión de aquellas propuestas que trataban de establecer mayor separación entre los ámbitos de la legalidad y la constitucionalidad, porque, para muchos, la cuestión estaba históricamente zanjada. Además, a los críticos les costaba trabajo pensar en nuevos modos de articulación de los tribunales en un modelo distinto al vigente (el mejor ejemplo es quizá el de Ignacio Burgoa). Sin embargo, las circunstancias objetivas seguían siendo importantes: sobre todo en 1922, pero no solo entonces, había buenas razones para seguir desconfiando del fuero local, por lo que la iniciativa de Álvaro Obregón fracasa ante las mismas razones que se habían esgrimido en el Constituyente de 1917 para conservar el amparo directo.

Por último, hay que considerar que, si bien el derecho se encuentra estrechamente ligado a la política, la cual decide cuáles cambios introducir en el ordenamiento jurídico y la oportunidad de hacerlo, el análisis de las iniciativas "radicales" demuestra que el derecho contribuye a crear una realidad ("cultural") que influye fuertemente en el grupo de los juristas, los cuales, a su vez, pueden modular u obstaculizar lo que es políticamente oportuno. En ocasiones, la cultura jurídica impulsa naturalmente a los juristas a defender la autonomía, independencia e imparcialidad de las instituciones judiciales (no siempre con éxito, es verdad) contra los embates recurrentes de la política. En otras ocasiones, sin embargo, incluso ciertos cambios que pueden ser políticamente correctos no se realizan, porque la cultura jurídica no está todavía dispuesta o preparada para aceptarlos.[68]

Quizá una de las razones del fracaso de las iniciativas "radicales" que hemos examinado resida en haber mezclado, sin suficiente reflexión, ambos planos, haciendo naufragar las propuestas jurídicas junto con los objetivos políticos.

---

67 Tomando como paralelismo el momento de las iniciativas de reformas constitucionales de 1987 (aunque las circunstancias son relativamente distintas), se observa también que el sistema está entrando en crisis y que la complejidad que ha alcanzado el país hace necesario no solo resolver el rezago de la Corte, sino empezar a tener una verdadera interpretación constitucional judicial que no había hasta entonces. Quizá muy pocos se daban cuenta de ello.

68 Esto puede ser cierto, inclusive, respecto de cambios ya realizados. Podemos dudar entonces de que el medio jurídico mexicano haya asimilado ya plenamente las reformas de 1987 y 1994.

PARTE II
EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DEL AMPARO DIRECTO

Origen, transformación y estado actual del amparo directo

José Guadalupe Tafoya Hernández

I. Introducción

Dentro de la temática de la obra en general intitulada *El amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos* se inserta el presente ensayo *Origen y transformación del amparo directo. La importancia del caso Miguel Vega*. Cabe empezar por considerar que el juicio de amparo es el instrumento por el cual los gobernados pueden defenderse de los actos arbitrarios de las autoridades mexicanas o de particulares que actúen en auxilio de la función pública, que se traduzcan en una violación a los derechos humanos; procede contra la más variada gama de actos desplegados por las autoridades de todo orden, lo mismo contra una sanción de carácter administrativo (multa, arresto, clausura o suspensión de una obra, etc.) que contra una ley, reglamento, una resolución del presidente de la República o una sentencia judicial.[1]

Resalta de esta institución que la sentencia al conceder el amparo y protección de la justicia federal permitirá la restitución al quejoso del goce de sus derechos fundamentales cuando el acto reclamado hubiere generado una perturbación, restricción o privación de aquellos; lo cual tiene una doble intención: en primer término, resguardar nuestro marco constitucional, convencional y legal; y, en segundo término, figura para el gobernado en lo personal, su mejor defensa para enfrentar los abusos del poder público.

Es de tener presente que el juicio de amparo mexicano es un proceso complejo en cuanto a su procedencia, en razón de la amplia gama de actos de autoridad contra los que procede, lo mismo contra la promulgación de una ley, que contra un acto

[1] Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local*, México, IJF, 2007, col. de Estudios de la Magistratura, núm. 4, p. 18.

administrativo o una resolución judicial; circunstancia que produce diversidad de clasificaciones conforme a distintos criterios jurídicos; atendiendo a la naturaleza de la vía elegida, se divide en amparo indirecto y amparo directo. Otras clasificaciones son en función de la materia del acto reclamado o de su afectación, distinguiendo los procesos como los correspondientes al amparo de la libertad, el amparo administrativo, el amparo contra leyes, el amparo casación y el amparo en materia agraria.[2]

También entre esas clasificaciones se ubica el amparo judicial, correspondiente al que se promueve en la vía indirecta o directa contra resoluciones dictadas en procesos del orden judicial o jurisdiccional.

Finalmente, a manera introductoria, diremos que la trascendencia del juicio de amparo, para el sistema jurídico de un Estado, vive en el respeto a sus reglas, en razón de que de nada serviría que un pueblo hubiese plasmado sus designios en un documento político-constitucional sobre el que se constituyó y se incorporaron todas las demás disposiciones legales y constitucionales, entre las que destacan por su calidad las correspondientes a los derechos fundamentales, si estas son ignoradas o contravenidas por leyes inferiores o por otros actos de autoridad, lo que seguramente ocurre y ocurriría si no se contara con el juicio de amparo como un medio de defensa, no solo útil para tutelar esa ley fundamental, sino eficaz para que el gobernado pueda enfrentar los abusos de las autoridades y obtener la reversión de las cosas al estado original.[3]

II. Surgimiento del juicio de amparo judicial

2.1. Constitución de Apatzingán 1814

Para adentrarnos en el surgimiento del juicio de amparo judicial se hace necesario señalar que fue con la Constitución de Apatzingán del México independiente de 1814, apoyada en Los sentimientos de la nación emitido por José María Morelos y Pavón, que se declaró que la soberanía de la nación procedía del pueblo y que los poderes se dividirían en legislativo, ejecutivo y judicial.[4]

A dicho generalísimo se atribuye el apotegma "Que todo aquel que se queje con justicia, tenga un Tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el

---

2 Fix-Zamudio, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídica*, 3a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 208.

3 *Cfr.* Tafoya Hernández, J. Guadalupe, "La violación a derechos políticos debe encontrar remedio en el juicio de amparo", *Órgano de Difusión del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato,* Guanajuato, Época III, núm. 38 y 39, julio-diciembre de 1990, pp. 81-90.

4 *Cfr.* Morelos, José María, *Sentimientos de la nación,* Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813.
(En conmemoración a este documento la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013 señalaba como día inhábil el 14 de septiembre).
Cfr. Benítez, Fernando, *Morelos*, México, FCE, 1998, col. Popular, pp. 180 y 181.

arbitrario".[5] Máxima que se concretizó el 7 de marzo de 1815 con la instauración del Tribunal de Ario de Rosales, primer órgano jurisdiccional de la futura nación independiente, en donde se instaló el Supremo Poder Judicial.[6]

2.2. Constitución de 1824

Esta Constitución de 1824[7] no contiene propiamente algún antecedente del juicio de amparo en general, ni del amparo judicial,[8] independientemente de que se plantearan algunos temas relativos al control constitucional que definieron posteriormente el juicio de amparo actual, como lo sustentaron Felipe Tena Ramírez y Alfonso Noriega.[9] Sino que, solo a decir de algunos autores, contiene la semilla del primer medio de control constitucional[10] al establecer, además de la conformación del poder judicial

---

5 Véase el considerando tercero del acuerdo conjunto del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante el cual se instituye como día conmemorativo del servidor público del Poder Judicial de la Federación, el 7 de marzo de cada año, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de marzo de 1999.
Para mayor profundización del punto véase: Teja Zabre, Alfonso, *Morelos,* 3a. ed., Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1956, pp. 202 y 553; y Lemoine Villicaña, Ernesto, *Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, 2a. ed., México, UNAM, 1991, pp. VIII-715; cit. por González Oropeza, Manuel, "José María Morelos, padre del apotegma judicial", en Carbonell, Miguel y Cruz Barney, Óscar (coords.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández,* México, IIJ-UNAM, 2015, serie Doctrina Jurídica, núm. 749, t. II, pp. 212- 216. Este último libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del IIIJ-UNAM, *http/biblio.juridicas.unam.mx/libros/libros.htm?I-4036*

6 Véase publicación electrónica del periódico Milenio, correspondiente al 7 de abril de 2016, *http://m.milenio.com/firmas/j-_guadalupe_tafoya_hernandez/Rosales-Tribunal-Supremo-Justicia-Mexico_18_696710361.html*
También véase publicación electrónica del periódico Excelsior, correspondiente al día 15 de septiembre de 2013, *www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/15/918694*

7 La Constitución de 1824 fue emitida mediante Decreto de 4 de octubre de 1824. Véanse sus artículos 123, 137 y 138.

8 Véase Tafoya Hernández, J. Guadalupe, "Amparo directo. Impugnación de las violaciones procesales cometidas en el juicio de origen: errores in procedendo", en Tafoya Hernández, J. Guadalupe (coord.), *Elementos para el estudio del juicio de amparo,* México, SCJN, 2017, p. 659.

9 *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, "El control constitucional bajo la vigencia de la Constitución de 1824", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* México, t. XII, núm. 46, abril-junio de 1950, pp. 31, 32 y 35, cit. por Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo,* 4a. ed., México, Porrúa, 1995, t. I, pp. 86 y 89.

10 *Cfr.* Noriega, Alfonso, *op. cit.*, pp. 86, 87 y 89.
Oportunidad desaprovechada por la Corte, ya que con motivo de una reforma a una ley expedida por el Congreso de Oaxaca se suprimieron diversas plazas del Tribunal de Justicia del Estado de

con una Corte Suprema, tribunales de circuito y juzgados de distrito, la competencia de dicha Corte para conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, remitiendo a la ley que determinaría su forma y grado, la cual no se emitió.

2.3. Constitución yucateca de 1840

En el proyecto de Constitución yucateca, se propuso un mecanismo para impugnar los actos de los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial de la entidad federativa yucateca, con efectos restitutorios, sin aludir a la reglamentación de su procedencia;[11] finalmente, en los artículos 8, 9 y 62 de esa Constitución, aprobada el 31 de marzo de 1841, se arrogaron los principios anteriores.[12]

2.4. Acta de reforma de 1847

El Acta de 19 de mayo de 1847, que reformó la Constitución Federal de 1824, introdujo por primera vez a nivel nacional *la institución del juicio de amparo* para impugnar actos emanados de las autoridades del poder legislativo y ejecutivo, tanto federales como estatales, *no así del poder judicial,* tal y como se desprende de su artículo 25, que indicaba lo siguiente:

> Los Tribunales de la Federación *ampararán* a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, *contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo*, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley del acto que lo motivara.

Oaxaca, por lo que los ciudadanos Francisco Flores Palacios y Antonio Naveda, exmagistrados de ese tribunal, ocurrieron a la Alta Corte solicitando que esta declarara que el estado de Oaxaca estaba obligado a conservar los sueldos íntegros de tales plazas (en concepto de perpetuas) mientras que no lograran un puesto igual o al menos disfrutar de una jubilación con la mitad del sueldo. Por su parte, los ministros del supremo poder discutieron detenidamente sobre su jurisdicción para conocer del asunto, sosteniendo algunos que a dicho Tribunal tocaba el conocimiento y resolución de la demanda, y otros, que era totalmente ajeno de sus atribuciones y con ello se atacaría el sistema federal. La división de opiniones derivó en la consulta que formularon el 6 de mayo de 1826 ante el Congreso General, quien resolvió que no correspondía a la Alta Corte de Justicia esa clase de negocios. *Cfr.* Montiel y Duarte, Isidro (comp.), *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, t. II, pp. 281-283.

11 Tafoya Hernández, J. Guadalupe, *Amparo directo..., cit.*, p. 660.

12 Burgoa O., Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a. ed., México, Porrúa, 2012, pp. 112 y 115.

La trascendencia de este documento radica en la aparición de uno de los medios de control constitucional cuyo objeto era proteger al gobernado de los actos arbitrarios de los poderes ejecutivo y legislativo, tanto de la federación como de los estados, excluyendo la protección en lo concerniente a los actos del poder judicial, es decir, a los actos y resoluciones de los jueces y tribunales judiciales.[13]

2.5. Constitución de 1857

La Constitución de 1857 juega un papel importante en la historia del amparo judicial, toda vez que, por una parte, siguió la formula Otero y, por otra, tuvo un avance por el que permitió la procedencia del amparo contra actos de los tres poderes. Además de instituir la procedencia del amparo contra actos del poder judicial, violatorios de manera directa de los 29 artículos de esa Constitución, aun cuando no fuera por cuestiones de legalidad.[14]

Esa Constitución Federal, jurada el 5 de febrero de 1857, hace 164 años, vino a dar vida a la institución del amparo de manera clara y bien estructurada; a partir de la cual se generaron tres leyes de amparo de 1861, 1869 y 1882, correspondientes al siglo XIX.

En efecto, la Constitución de 1857, en sus artículos 101 y 102, dio competencia a los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscitara *por leyes o actos de cualquier autoridad* que violaran las garantías individuales o por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados o de las autoridades de estas que invadieran la esfera de la autoridad federal. Para tal efecto, incorporó principios rectores como el de petición de parte agraviada, relatividad de las sentencias que limitaba los efectos protectores de la resolución al quejoso en el caso particular, sin declaración general alguna.

De los preceptos 101 y 102 de esa Constitución se desprende que el juicio de amparo se erigió como un medio de control constitucional limitado, solo para proteger los primeros 29 artículos de la Constitución y los relativos a la competencia de la federación y los estados; aun cuando añadió a la autoridad judicial como autoridad controlada, únicamente por violaciones directas a las garantías individuales respecto de esos primeros 29 artículos, y no por violaciones a las leyes secundarias, adjetivas o sustantivas.[15]

---

13 Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local...*, *cit.*, p. 93.

14 Tafoya Hernández, José Guadalupe, *Amparo directo...*, *cit.*, p. 662.

15 Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite.
I. Por leyes o actos de *cualquiera autoridad* que violen las *garantías individuales*.
II. Por leyes o actos de la *autoridad federal* que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
III. Por leyes o actos de las *autoridades de estos* que invadan la esfera de la autoridad federal.

Ni el texto constitucional ni el diario de debates revelan otra cosa y sí en cambio la posterior proscripción del amparo judicial en el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, corroboran la ausencia de voluntad del Constituyente para establecer el amparo judicial, al considerarse que para corregir los yerros en que incurren los jueces, al dictar sus resoluciones, existen los recursos ordinarios. [16]

La *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857* relata con detalle las discusiones de los diputados a partir del proyecto tocante al artículo 102; en ellas se abordan temas como la impugnación de las leyes y el papel histórico de los jueces, y nunca se advierte intención alguna de proteger la legalidad de los actos de autoridad, lo que se desprende de ese numeral:

> Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de estos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve a petición de la parte agraviada por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la federación exclusivamente, ya por estos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la Ley Orgánica, pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la federación procederán con la garantía de *un jurado* compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la Ley Orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un estado contra otro de la federación, o esta contra alguno de ellos, en los que fallará la Suprema Corte Federal, según los procedimientos del orden común. [17]

El contenido de los artículos aprobados y del proyecto pone de manifiesto que esta Constitución de 1857 fijó la procedencia del juicio de amparo contra actos de cualquier autoridad, por lo que se entiende claramente incluida a la autoridad judicial, pero solo por aquellos actos que de manera directa vulneraran las garantías

---

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

16 Artículo 8. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales.

17 Conforme a la Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 relatada por el constituyente Francisco Zarco, el miércoles 29 de octubre de 1856.
Cfr. Zarco, Francisco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, reimp. 1979, México, El Colegio de México-Secretaría de Gobernación, 1957, pp. 724 y 725. También citado por Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local...*, *cit.*, pp. 95 y 96.

individuales y no por actos o resoluciones contrarias a un precepto legal, puesto que la manera de enmendar las violaciones legales correspondía a los recursos ordinarios procesales y no a un medio de control constitucional; tal como lo referimos en la siguiente cita:

> […] El juicio de amparo nace con la Constitución de 1857 como un medio para proteger exclusivamente las garantías individuales, no toda la Constitución. Los constituyentes pensaron en las detenciones sin la orden de un juez, en la pena de muerte ordenada por un alcalde, en los destierros ordenados por un gobernador o en los abusos de las comandancias militares o de la Cámara de legisladores, pero nunca se imaginaron que el amparo sería un instrumento para proteger la legalidad y, menos, un recurso para analizar las resoluciones judiciales. […] En sus orígenes, en el acta de reforma de 1847 y en la propia Constitución Federal de 1857, el juicio de amparo fue introducido no como un medio de intromisión de la Federación en la justicia de los Estados, no como una forma de centralizar la justicia en México, *sino como un medio para proteger única y exclusivamente las garantías individuales*, esto se desprende del artículo 25 y 81 del Acta de Reformas de 1847 y del artículo 101 de la Constitución de 1857. En sus orígenes, el propósito del juicio de amparo fue el de *evitar detenciones arbitrarias, destierros, penas de muerte sin juicio previo, algunas motivadas por persecuciones de carácter político*. Muchos de los constituyentes de 1857 y los diputados de 1847, sintieron en carne propia estas arbitrariedades, por eso crearon el juicio de amparo. *Pero nunca pensaron en que el juicio de amparo permitiría revisar una resolución de los jueces de los Estados*, y menos una sentencia definitiva, ya de carácter civil, ya de carácter penal. Incluso el Acta de Reformas de 1847 dejó fuera de este control constitucional a todo el Poder Judicial y, *aunque la Constitución de 1857 sí incluyó a los jueces* como autoridades responsables en la procedencia del amparo, este se limitaba a verificar si existía alguna violación directa a las garantías individuales y no al análisis de la legalidad de sus resoluciones. El amparo judicial, el que procede contra resoluciones de los jueces penales y civiles, fue producto de un involuntario error del *constituyente de 1857 al aprobar el artículo 14 constitucional y utilizar el término de ley "exactamente" aplicable al caso*. Sustentados en este error, los litigantes empezaron a promover los juicios de amparo contra resoluciones judiciales en materia civil y penal […].[18]

2.5.1. Artículos 101 y 102

El numeral 101 de la Constitución de 1857 establecía que los tribunales de la federación resolverían toda controversia que se suscitara por leyes o actos de *cualquier* autoridad que violaran las garantías individuales,[19] de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados y de sus autoridades que invadieran la esfera de la autoridad federal.

---

[18] *Cfr.* Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local...*, *cit.*, pp. 141, 154 y 155.

[19] Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

El artículo 102 del proyecto original proponía un sistema de protección constitucional de carácter jurisdiccional, eliminando el sistema de control constitucional de las leyes, ejercido por órgano político contemplado en el Acta de Reforma de 1847, para ser sustituido por otro, ejercido por los tribunales tanto federales como locales, previa garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo.

En las sesiones de 28 y 29 de octubre de 1856 se presentó el proyecto del mencionado artículo, en cuyas reuniones se congregaron insignes personalidades como Ponciano Arriaga y José María Mata, quienes se pronunciaron a favor, mientras que Ignacio Ramírez *(El Nigromante)* y Jesús Anaya Hermosillo, emitieron su opinión en contra. También hubo propuestas donde sugirieron modificaciones al proyecto, tales como las correspondientes a los diputados Albino Aranda y Melchor Ocampo.

La controversia suscitada respecto al amparo se centraba en la invasión de competencias entre los poderes de la Unión; el primer diputado que salió en defensa del proyecto del artículo 102 de la Constitución de 1857 fue José María Mata, argumentando lo siguiente:

> […] las *garantías individuales* están aseguradas por el código fundamental, todo ataque que ellas sufran es una infracción de la Constitución sujeta al examen de los tribunales federales; que la concurrencia de estos con los de los Estados será determinada por la ley orgánica y que precisamente en que las sentencias se refieran simplemente a casos particulares, anulando de una manera indirecta los actos que motiven la queja, consiste la ventaja del sistema de la comisión, que tiende a evitar todo género de disputas entre los Estados y el Poder Federal.

Se advierte que José María Mata, notable legislador, sustentó su defensa argumentando que cualquier violación a la Constitución debería estar sujeta al conocimiento del poder judicial.

En respuesta, Ignacio Ramírez *(Nigromante)* dijo textualmente:

> […] Lo que en realidad se quiere es que en lo de adelante los tribunales tengan la facultad de derogar parcialmente las leyes y de revocar las órdenes de las demás autoridades. Las quejas deben dirigirse siempre contra el ejecutor de las leyes o contra el funcionario que falte a sus deberes y este es el camino para hacer efectiva la responsabilidad; pero, en el sistema inventado por la comisión, las quejas han de ser contra las leyes, para obtener su derogación en favor del individuo determinado, resultando de aquí que el poder que derogue las leyes no es el que las hace, lo cual es contrario a todo principio de jurisprudencia. Los fallos de los tribunales van a ser excepciones de ley, y estas excepciones solo debe concederlas el mismo legislador. Los tribunales, pues, a título de juzgar, van a ser legisladores superiores a los Estados y a los Poderes Federales.
>
> Cuando un juez pueda dispensar la aplicación de una ley, acaba la majestad de las leyes, y las que se den después carecerán de todo prestigio, lo cual de ninguna manera puede ser conveniente.

> Casi todas las leyes contienen restricciones o taxativas que disminuyen un tanto las garantías individuales. Pocas leyes habrá que el interés particular no denuncie como atentatorias ante los jueces y, así, el Poder Legislativo se nulifica y se establece un absurdo en jurisprudencia.

De los argumentos vertidos se deprende que Ignacio Ramírez *(Nigromante)* sostenía que al poder judicial se le estaban otorgando atribuciones que iban más allá de su naturaleza, al decir que en caso de otorgarle la *facultad para derogar parcialmente las leyes y de revocar órdenes de las demás autoridades en sus sentencias*, estaría realizando funciones del poder legislativo. De igual forma, el diputado Jesús Anaya Hermosillo apoyaba ese punto de vista, expresándose de la siguiente manera:

> El Sr. Anaya Hermosillo […] Dijo que dar al Poder Judicial injerencia en los actos de todas las demás autoridades es contrario al principio de que nunca se depositen dos o más poderes en una misma corporación o persona; que este artículo va a destruir la independencia de los poderes, que es indispensable para que subsista la libertad.

A su vez, el jurista Ponciano Arriaga, en defensa del proyecto del artículo 102 de la Constitución de 1857, replicaba:

> […] Las garantías individuales, como aseguradas por la Constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país, los ataques que se den a tales garantías son ataques a la Constitución y de ellos deben conocer los tribunales federales.

El pensamiento de ese ilustre jurista, Ponciano Arriaga, reafirmaba que las violaciones a la carta fundamental eran competencia de los tribunales federales, que "las garantías individuales" previstas en la Constitución deberían ser respetadas por toda autoridad, porque de lo contrario se atacaría a la Constitución y, por esa razón, correspondía conocer de tales transgresiones a los tribunales federales.

En esta misma tesitura, el diputado Albino Aranda coincidía con el proyecto; sin embargo, sugería que los tribunales federales serían los únicos competentes para conocer las violaciones a la carta magna, y dicha modificación la expresaba de la siguiente manera:

> […] Lo más prudente es que se ocurra a un tercer poder y, para que este sea imparcial, no debe ser el mismo legislador, sino los tribunales encargados de la aplicación de las leyes y que fallarán conforme a la Constitución, refiriéndose solo a casos particulares.
>
> El orador defiende con buenas razones y con mucha claridad el plan de la comisión, pero se opone a la intervención que da el artículo a los tribunales de los Estados. Si la queja se refiere a algo relativo al régimen interior de un Estado, la cuestión toca exclusivamente a los tribunales del mismo Estado; si se refiere a intereses federales, son

competentes los tribunales de la federación y, así, no tiene objeto la unión que el artículo consulta y lo que debe hacerse es lo que ha explicado la comisión.

La participación de Albino Aranda se basaba en que las violaciones a la Constitución Federal solamente serían competencia del Poder Judicial de la Federación.

El jurista Melchor Ocampo pidió retirar el punto para reformarlo, con posterioridad presentó una nueva redacción del artículo 102, en la cual conservaba la esencia del proyecto, pero de una manera sencilla y clara, acogiendo algunas ideas aportadas en las sesiones del Constituyente.

Finalmente, la Constitución de 1857 recogió el principio de relatividad de las sentencias (ahora superado), la federalización del amparo y la facultad del Poder Judicial de la Federación de conocer las violaciones a los derechos fundamentales reconocidos por el máximo ordenamiento, que denominaba "garantías constitucionales".

Por último, se advierte que en la redacción terminante del artículo 102 de la Constitución, no se incluyó el jurado vecinal, omisión que se le atribuye a León Guzmán, miembro único de la comisión de estilo, hecho que fue considerado como un fraude parlamentario, pero que se considera la salvación del juicio de amparo, toda vez que, de haber subsistido el jurado popular, el trámite habría perdido su brevedad y se hubiera convertido en un procedimiento tortuoso condenado a desaparecer.[20]

2.5.2. Ley Orgánica de 1861

Esta Ley Orgánica de Procedimientos de la Federación, famosa como la primera Ley de Amparo de 1861, reproducía la procedencia del juicio de garantías como lo establecía la Constitución de 1857, por lo que no aportó ningún dato novedoso en cuanto al amparo contra los actos de los tribunales judiciales. Empero, su procedencia por actos que constituyeran violaciones directas a las garantías individuales por parte de autoridad judicial quedó incluida en su artículo 3, que establecía lo siguiente: "El ocurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja; *y si el que la motivaré fuere dicho juez ante su respectivo suplente* […]".

Es oportuno mencionar que en la vida jurisdiccional se aprovechó el error de redacción del artículo 14 constitucional y, con fundamento en tal disposición, los jueces de distrito empezaron a admitir y resolver las demandas de amparo contra resoluciones judiciales de manera indiscriminada.

Emilio Rabasa señalaba que nadie se imaginó la trascendencia del alcance del artículo 14 constitucional en cuanto a la procedencia del juicio de amparo judicial,

[20] Tafoya Hernández, José Guadalupe, "El juicio de amparo como institución jurídica atemporal e inmarcesible", Conferencia con motivo de la celebración del XXV aniversario de la creación del Vigésimo Segundo Circuito Judicial en el Estado de Querétaro.

porque en 1869 el Congreso aprobó un numeral a la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 Constitucionales, en el que categóricamente declaraba que no procedía el amparo en asuntos judiciales, ignorando los términos del artículo 14 constitucional, que no solamente disponía la retroactividad de las leyes, sino también aludía a la garantía de la debida aplicación de las leyes en el proceso, lo que permitía entonces que los tribunales federales intervinieran en los procesos comunes mediante la corrección de la aplicación de las leyes en los procesos, expresando lo siguiente:

> Los litigantes, los acusados, que entonces como hoy habrían acudido al precepto contra sentencias adversas, no tuvieron siquiera la sospecha de que *él autorizaba a los tribunales federales para intervenir en los negocios comunes, corrigiendo la aplicación de las leyes en los procesos.* […] Castillo Velasco no da valor ninguno a la palabra *exactamente* del artículo 14 […] Guzmán […] dice que, según el precepto aludido, hay violaciones de garantías individuales cuando la inexacta aplicación de la ley toca el estatuto personal, mas no cuando se refiere al estatuto real; Vallarta [sostiene] que el precepto solo puede aplicarse en causas criminales, más nunca en los asuntos civiles. Tres distinguidos constituyentes y tres opiniones absolutamente diversas. De 1857 a 1861 no hay aplicaciones de las garantías individuales por el medio práctico del amparo, porque falta la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución. *La primera que se expidió, la de 30 de noviembre de 61, no dio mucho fruto […] pero es probable que durante la vigencia de la Ley de 61 se hayan pulsado las primeras dificultades originadas por aquel precepto*, puesto que la Ley Orgánica de 69 trajo en su artículo 8º la declaración de ser improcedente el amparo en negocios judiciales. […] los autores de esta Ley de 69, votada por un Congreso en que figuraban muchos de los diputados constituyentes, e*staban tan lejos de que el artículo 14 fuera una garantía expresamente formulada contra las malas sentencias y los erróneos procedimientos en los juicios comunes, que no tuvieron reparo en proponer, ni todo el Congreso en aprobar, el artículo 8º,* que estableció, con una sencillez que asombra, el principio de que no procede el amparo en asuntos judiciales. Si esto no demuestra que el Congreso Constituyente votó el artículo 14 sin conciencia del mandamiento que contiene, ya no hay demostración bastante para persuadir de un hecho […].[21]

En la exposición de motivos del proyecto de la ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución se sostiene la necesidad para combatir las arbitrariedades de las autoridades como las correspondientes al ejecutivo y los abusos de los abogados litigantes, que se discutió en sesión de 30 octubre de 1868, en donde se declaró lo siguiente:

> Independencia y libertad. México, octubre 30 de 1868. Mariscal. Ciudadanos secretarios del Congreso de la Unión. Presentes.

[21] *Cfr.* Rabasa, Emilio, *El artículo 14 estudio constitucional y el juicio constitucional origen, teoría y extensión*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 26, 27 y 28.

> Ministerio de Justicia e instrucción pública. Nada hay quizá en nuestras nuevas instituciones que estén llamando tanto la atención, como los juicios de amparo. Todos convienen en su inmensa utilidad *para reprimir ciertas infracciones de la Constitución* que antes no podían evitarse fácilmente, y si solía encontrárseles remedio, era solo exigiendo la responsabilidad a un funcionario, u obteniendo la derogación de una ley, medios por lo común rodeados de dificultades e inconvenientes. Al mismo tiempo, todos los que de cerca han observado esos juicios, están ya de acuerdo en que la reglamentación imperfecta que como primer ensayo tuvo que dárseles en 1861, ha ocasionado abusos verdaderamente escandalosos, que hacen de semejantes recursos el tropiezo constante de la administración y de la justicia. *Hoy los juicios de amparo amenazan volverse una cuarta instancia, inevitable en cada pleito civil o criminal*, no solo para revisar la sentencia principal o ejecutoria, sino hasta las decisiones incidentales, porque se quiere convertirlos en la panacea para toda infracción de ley verdadera o imaginada. Como es muy difícil figurarse una ilegalidad, que en último análisis no parezca un ataque a las garantías consignadas en la constitución, el resultado es que en lugar de cualquier recurso ordinario, y tal vez sin perjuicio del mismo, se intenta desde luego un juicio de amparo, y lo que hubiera podido remediarse con una revocación por contrario imperio, una apelación, o un litigio del orden común ante los jueces locales, se lleva ante el de distrito mediante una petición de amparo, con el fin de aprovechar lo extraordinario y expeditivo del procedimiento que suspende la providencia reclamada.
>
> *Tales abusos*, que no pudo prever fácilmente el legislador, se están deslizando a la sombra de sus disposiciones, y se hacen cada día más notables por las interpretaciones que en los juicios recibe la ley de 30 de noviembre de 1861. Esas interpretaciones contradictorias, la multitud de consultas y aún algunos conflictos sin salida que ha producido ya la mencionada ley, demuestran la necesidad de reformarlas en términos más claros y precisos, llamando en ella algunos huecos, y ateniéndose sobre todo a la experiencia del país, donde la legislación en esa materia, tan nueva para nosotros, lleva muchos años de estar bien fijada y comprendida. De no hacerlo así, llegará a desquiciarse por completo nuestra administración de justicia, *que aun sin el abuso de los juicios de amparo era ya de por sí bastante lenta y embarazosa*. Hoy sucede con frecuencia que no pueden hacerse efectivas las garantías por alguna omisión u oscuridad de la ley, y al mismo tiempo abundan en defensas irregulares los procesados, careciendo la sociedad aun de las más indispensables. [22]

En la obra intitulada *El amparo de la justicia local* sostuvimos, tocante a la presentación de demandas de amparo contra resoluciones judiciales sustentadas en la garantía de la exacta aplicación de la ley prevista en el artículo 14 constitucional, lo siguiente:

> […] A los pocos años, con la práctica jurisdiccional y el talento de los litigantes, a partir de la primera Ley de Amparo de 1861, se empiezan a promover amparos contra resolu-

[22] *Cfr.* Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, IIJ-UNAM, 1987, serie A, Textos y Estudios Legislativos, núm. 24, pp. 7-9.

> ciones judiciales, aprovechándose del texto de los artículos que contenían la garantía de la aplicación exacta de la ley. Solo de esta manera se explica que la segunda Ley de Amparo, de 1869, en su artículo 8, de manera categórica haya prohibido el amparo contra resoluciones judiciales.
>
> Esta ampliación del juicio de amparo tuvo gran aceptación y desarrollo en el foro de litigantes y en el medio judicial de la República Mexicana porque permitía un centralismo judicial que venía por tradición al sistema jurídico mexicano. En este sentido se expresó Alfonso Noriega, citado por un artículo publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos: "Alfonso Noriega se ha apoyado en el pasado español, en el centralismo judicial que privó durante tres siglos en la Nueva España, para explicar el desarrollo del amparo por inexacta aplicación de la Ley" […].[23]

Entonces, podemos considerar que, a nivel normativo secundario, es en la Ley Orgánica de Procedimientos de la Federación de 1861 donde se prevé por primera vez la procedencia del juicio de amparo contra actos de los jueces que constituyeran violaciones directas a las garantías individuales, independientemente de que en la práctica jurisdiccional y derivado de la interpretación al artículo 14 constitucional se inició la presentación de demandas de amparo contra sentencias por inexacta aplicación de la ley.

2.5.3. Ley Orgánica de 1869

Esta Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, aprobada el 19 de enero de 1869, que constituye la segunda "Ley de Amparo", resulta importante en la medida que proscribió el amparo judicial al implantar en su artículo 8, lo siguiente: "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales".

Ese artículo 8 tuvo en la práctica una vigencia muy efímera, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) lo declaró implícitamente inconstitucional al resolver el 9 de abril de 1869 el juicio de garantías promovido por el juez de letras de Culiacán, Miguel Vega; por lo que se siguieron promoviendo amparos contra actos de los tribunales judiciales en general.

El objetivo de esa limitante fue detener el abuso del juicio de amparo, tal como lo precisamos en el siguiente texto:

> […] A eso se debe que la segunda Ley de Amparo, de 1869, en su artículo 8°, haya prohibido de manera expresa el amparo contra resoluciones judiciales en los siguientes términos: artículo 8º. "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales."
>
> Vale la pena señalar que varios diputados que aprobaron esta ley habían sido constituyentes en 1857, lo que significa que jamás tuvieron la intención de aprobar el amparo

[23] *Cfr.* Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local...*, *cit.*, pp. 141 y 142.

> judicial, pues sería un absurdo inadmisible pensar que quienes aprobaron, en la Constitución Federal, un amparo que procediera contra resoluciones judiciales, quisieran luego proscribirlo con una ley secundaria.
>
> Sin embargo, de acuerdo con los datos citados en puntos anteriores, el foro de abogados siguió promoviendo el juicio de amparo contra resoluciones judiciales y la Suprema Corte de Justicia terminó declarando inconstitucional el artículo 8° de la citada Ley de Amparo, al admitir un juicio de garantías promovido por el juez de letras de Culiacán Miguel Vega […].
>
> A partir de entonces, se empezó a aceptar la procedencia del juicio de amparo, sobre todo, en materia penal, siguiendo la interpretación que Ignacio Vallarta hizo sobre el artículo 14 constitucional, en el sentido de que solo se refería a los asuntos del orden penal, pero más tarde, sobre todo, a la salida de Ignacio Vallarta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación empezó a aceptarse la procedencia del juicio de amparo no solo contra resoluciones penales, sino contra resoluciones del orden civil, aduciendo la desconfianza que tenían los litigantes sobre los tribunales estatales y la nobleza de ampliar la procedencia del juicio de amparo […].[24]

A pesar de esa prohibición, el beneplácito que tenía la institución del juicio de amparo contra resoluciones judiciales hacía impopular cualquier limitación, lo que seguramente influyó en la SCJN para tomar la decisión de declarar inconstitucional el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, tal como lo sostenemos a continuación:

> […] Por las mismas razones, la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional el artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869 y permitió el amparo contra resoluciones judiciales. Este fue el famoso caso del juez de Culiacán, Miguel Vega, cuando el 17 de mayo de 1869 la Corte manifestó al Congreso que dicho artículo 8° era contrario al artículo 101 de la Constitución.[25]

El texto del artículo 8 de la Ley Orgánica de 1869, en definitiva, no logró detener el abuso del amparo al ser contundente en no admitirse en negocios judiciales, ya que la inercia de la práctica e interpretación en sentido contrario, llegó a considerar, vía criterio de nuestro máximo órgano jurisdiccional, que sí procedía el amparo judicial.[26]

Así, la SCJN, jugó un papel trascendente en la evolución del juicio de amparo, en razón de que dio la pauta al inicio del amparo judicial, empero no contra toda resolución, pues la circunscribió a la materia penal. Es decir, se negó a conferir la

---

24 *Cfr*. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. "El amparo en negocios judiciales y la tradición histórica"*, México, SCJN, 1997, t. II, pp. 199-208.
También citado en *ibidem*, pp. 155 y 156.

25 *Cfr.* Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX...*, *cit.*, p. 87. También citado por Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local...*, *cit.*, p. 142.

26 *Idem.*

procedencia del amparo en materia civil, por la influencia que tenían los criterios del ministro Ignacio L. Vallarta, presidente de la Corte, quien triunfó con la tesis más grande de nuestros jueces federales, en el sentido de que únicamente procedía el amparo en contra de resoluciones judiciales en materia penal.[27]

Apenas salió Vallarta de la Corte, su tesis fue superada y se admitieron las demandas de amparo judicial tanto de materia penal como de materia civil.[28]

Por tanto, como dato complementario, podríamos sostener que la razón por la que la Corte abrió la procedencia del juicio de amparo a los asuntos judiciales, fue a más de la aceptación social existente por la bondad del amparo, la desconfianza en la justicia de los jueces del fuero local.[29]

2.5.4. Caso Miguel Vega (1869)

El caso *Miguel Vega* representa, en principio, el ejercicio de la independencia de la SCJN en la interpretación de la Constitución y las leyes, que en la época estaba vedada al poder judicial por estimarse que era propia y exclusiva del poder legislativo.

Ese juicio simbólico, de alguna manera, representa el antecedente u origen del amparo directo y la transformación de la institución del amparo en general, en razón de que vino a confirmar la necesidad de que los actos judiciales, es decir, las decisiones y resoluciones jurisdiccionales, tanto de tribunales federales como locales, que afectaran las garantías constitucionales, fueran materia del juicio de amparo; así como concretiza el primer amparo contra leyes, suceso paradigmático en el derecho mexicano.

Desde nuestra perspectiva, el amparo judicial estaba previsto en la fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857, que disponía que los tribunales de la federación resolverían toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales; tal como lo sostuvieron algunos legisladores de la época, pero prevaleció el criterio mayoritario de la improcedencia del amparo judicial al aprobar la segunda Ley de Amparo.

El obstáculo previsto en el artículo 8 de la segunda Ley de Amparo de 1869, que prohibía el amparo judicial, fue superado por el caso del juez de letras de Culiacán, Miguel Vega.

Ese precedente tuvo su inicio con una causa penal del fuero común, en la que un cargador, José Bañuelos, apuñaló al jornalero Benito Prado en Culiacán; causa que conoció el juez Miguel Vega, quien en primera instancia emitió su fallo el 18 de

---

27 *Cfr.* Noriega, Alfonso, *op. cit.*, p. 112.

28 *Idem*.

29 *Cfr.* Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local...*, *cit.*, p. 143.

diciembre de 1868, en el sentido de que el heridor había actuado en legítima defensa y en riña, por lo cual decidió con libertad jurisdiccional, la imposición al heridor de dos meses y medio de prisión y tuvo por compurgada la pena.

En apelación, el Tribunal Superior del Estado de Sinaloa consideró ilegal la sentencia del juez Miguel Vega, por lo que, en consecuencia, revocó el fallo recurrido y sancionó al juez emisor; por una parte, privándolo de sus funciones como juez durante un año y, por la otra, prohibiéndole el ejercicio de su profesión de abogado por el mismo periodo. Esta última sanción fue materia del amparo presentado por el juez Vega al estimar que transgredía su derecho a la libertad de trabajo.[30]

Así, en segunda instancia el Tribunal Supremo ejerció la facultad para suspender al juez Vega del empleo y sueldo por un año y la suspensión fue impuesta en la misma sentencia en que se revocaba la inferior, conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la ley de 25 de marzo de 1813, esto es, del Decreto de las Cortes españolas vigente en Sinaloa —Leyes de Cádiz de 1813— que establecían esa sanción cuando un juez fallara contra ley expresa.

Contra esa prohibición del ejercicio profesional, el juez de primera instancia presentó demanda de juicio de amparo ante el juez de distrito de Sinaloa, el 23 de marzo de 1869, por considerarla violatoria de los artículos 4 y 20 constitucionales. Pero tal interposición fue improcedente dado el texto del artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, que establecía que "no era admisible el recurso de amparo en negocios judiciales".

Por tanto, con apoyo en ese numeral, fue que se desechó por el juez de distrito en Culiacán el amparo del juez de primera instancia, Miguel Vega.

En tal razón, el quejoso (juez Vega) acudió ante la Suprema Corte de Justicia —órgano jurisdiccional competente— quien declaró implícitamente inconstitucional el artículo 8 de la Ley de Amparo, al contravenir lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución de 1857;[31] por lo mismo, revocó la sentencia desechatoria y, a la postre, concedió el amparo al juez contra la providencia en que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa lo suspendió por un año en el ejercicio de su profesión de abogado, por haber violado en su persona la garantía prevista en el artículo 4 de la Constitución.[32]

---

30 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio,* México, SCJN, 1988, pp. 195 y 196. González Oropeza, Manuel y Rosario Rodríguez, Marcos del, *Orígenes de la interpretación judicial en México*, p. 393.

31 *Ibidem,* pp. 396 y 397.

32 Fallo histórico del Pleno de la SCJN emitido por mayoría. Véase expediente 31482/1869 de la SCJN. Toca al juicio de amparo promovido por Miguel Vega, p. 107.
Véase Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El "amparo Vega": El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales,* México, Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes/SCJN, presentación del ministro Luis María Aguilar Morales, 2016.

Como resultado, el caso *Miguel Vega* vino a constituir no solo el origen y reconocimiento del amparo judicial, sino su procedencia específica contra una sentencia judicial, lo que hemos identificado posteriormente como amparo directo. Esto significa una transformación de la institución de amparo para ampliar sus hipótesis de procedencia en beneficio de los gobernados y de la nación misma, al permitir a la Corte Suprema la protección del cumplimiento de la Constitución mediante su interpretación, ante normas reglamentarias contrarias a su texto; haciendo manifiesto que era posible combatir los actos de autoridades legislativas y judiciales federales y locales, cuando en su inicio el amparo solo se creó para defenderse de los actos arbitrarios de autoridades del poder ejecutivo y del legislativo.

Reiteramos, definitivamente, que este caso *Miguel Vega*, más allá del amparo, constituyó la manifestación plena de la fortaleza e independencia del Poder Judicial de la Federación, al imponerse en la prevalencia de la interpretación constitucional dentro de ese asunto a pesar de las presiones de los otros poderes, concernientes al inicio de un juicio político en contra de los ministros por la falta de atención a la prohibición de la ley reglamentaria.[33]

2.5.5. Ley Orgánica de 1882

La Ley Orgánica señalada como "Tercera Ley de Amparo", promulgada el 14 de diciembre de 1882, suprimió la prohibición general de la procedencia del amparo judicial y estableció expresamente la procedencia al juicio de amparo contra resoluciones de orden civil en su artículo 57 que disponía:

> Artículo 57. En los negocios judiciales, civiles, será improcedente el recurso de amparo, si se interpusiere después de cuarenta días, contados desde que cause ejecutoria la senten-

[33] *Ibidem*, p. 36.
Cabe recordar para evidenciar el avance de la SCJN en la independencia de su función como intérprete constitucional que vela por el cumplimiento de la carta fundamental, que años antes del asunto Vega, se presentó el diverso caso de Francisco Flores Palacios y Antonio Nevada, dos magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, separados de sus cargos por una ley que se estimaba era opuesta al texto constitucional, hechos ocurridos estando en vigor la Constitución de 1824. En este último los Ministros tuvieron esa oportunidad de interpretar conforme a la Constitución, pero desafortunadamente no se aprovechó esa ocasión, dado que la SCJN decidió plantear como consulta al Congreso General, si podría revisar si una ley era contraria al texto constitucional con motivo del planteamiento de los dos magistrados, a la que obviamente el Congreso respondió negativamente.
Véase Tafoya Hernández, J. Guadalupe, "El juicio de amparo como institución jurídica atemporal...", *cit.*
Bustillos, Julio, "El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo: a 160 años de la primera sentencia,* México, UNAM, 2011, t. I, p. 105.

> cia que se diga haber vulnerado alguna garantía constitucional. Los ausentes del lugar en que se haya pronunciado la ejecutoria, pero no la de la República, tendrán noventa días, y ciento ochenta los ausentes de la República.

Esa ley refirió la materia civil, porque la procedencia del amparo en materia penal había quedado fuera de toda duda desde la resolución del amparo del juez de letras de Culiacán, Miguel Vega, tal como lo sostuvimos:

> Con la apertura posterior de la Suprema Corte de Justicia al amparo judicial y con la Ley de Amparo de 1882, quedó de manera definitiva abierta la procedencia del juicio de amparo en los negocios judiciales de carácter penal y civil y con ello se abrió paso al problema más grande de todos tiempos que ha tenido el Poder Judicial de la Federación: el rezago. [34]

2.5.6. Reforma de 12 de noviembre de 1908

Esta reforma a la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 adicionó un párrafo al artículo 102 constitucional:

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

Esa adición hace palpable que la procedencia del amparo en materia civil fue elevada a nivel constitucional, con una importante limitación que únicamente permitía controvertir las sentencias que pusieran fin al litigio contra las que no procediera recurso alguno. Esto tiene trascendencia, porque vino a ser la respuesta al gran abuso del juicio de amparo en materia judicial, cuando prácticamente se permitía impugnar cualquier resolución emitida en el proceso con la consecuente denegación de justicia por el entorpecimiento del proceso, tal como se desprende del decreto que a la postre deroga esta reforma constitucional de 12 de noviembre de 1908, tocante al amparo judicial civil. Este posterior decreto fue promulgado el 28 de septiembre de 1915, en los siguientes términos:

> Esta procedencia fue elevada a rango constitucional el 12 de noviembre de 1908, pero advirtiendo el grave problema que se presentaba con el abuso del juicio de amparo, que provocaba a su vez el rezago de los tribunales, se precisó que su procedencia debía limitarse a la *"sentencia que pusiera fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto puede ser la revocación"*.

[34] *Ibidem*, p. 166.

[Esta reforma tuvo] *expresamente por objeto según se dijo de una manera clara y terminante en la exposición de la iniciativa del ejecutivo de primero de mayo del mismo año antes citado poner coto al "abuso que del recurso de amparo" se había hecho en los negocios judiciales del orden civil produciendo los efectos de enervar y dilatar la acción de los tribunales civiles menoscabar la responsabilidad de la justicia del orden común y desalentar a los encargados de suministrarla, y lo asentaron las Comisiones dictaminadoras en la Cámara de Diputados en su dictamen de 22 de mayo del repetido año en el que se dijo que la reforma constitucional indicada por el ejecutivo venía a poner coto a un mal que era creciente y trascendental, tomando un término medio entre la opinión que ve en el amparo el remedio para toda clase de deficiencias en la administración de justicia y aquella que por el contrario considera que el amparo en juicios civiles es perturbador de la administración de justicia, invasor de la soberanía de los estados y recurso peligroso que, fundándose en una garantía de imposible realización como es la aplicación exacta de la ley en materia civil.*[35]

2.5.7. Reforma de 28 de septiembre de 1915

El 28 de septiembre de 1915 Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del poder ejecutivo de la República Mexicana, expidió el decreto que reformó el artículo 102 de la Constitución de 1857, para suprimir el párrafo adicionado en 1908, al estimar que esa adición tuvo por objeto poner un límite al exceso del recurso de amparo respecto de los negocios judiciales del orden civil; abuso que provocaba la dilación en la resolución de los asuntos, manifestando que incluso, múltiples ejecutorias de la SCJN demostraron que las restricciones para la promoción del amparo en esa materia eran notoriamente inadecuadas y, por tanto, ineficaces para corregir los "males" que señalaban el ejecutivo y las comisiones dictaminadoras; pero que tal propósito no se logró porque aparte de que subsistió la cuestión debatida, resuelta de manera contradictoria por la Corte en cuanto a la procedencia del amparo por inexacta aplicación de la ley en materia civil, la adición permitió que los litigantes y diversas interpretaciones que realizó la Corte, dieran alcance a la expresión "sentencias que pongan fin al litigio y contra la cual no concede la ley ningún recurso cuyo efecto puede ser la revocación", una amplitud que llevó al otorgamiento de amparo contra autos, providencias e incluso simples actos negativos y disposiciones de mero trámite, aun cuando respecto de los mismos no se hubieran interpuesto los recursos.

---

[35] *Cfr.* Decreto de 28 de septiembre de 1915, expedido por el gobierno provisional de don Venustiano Carranza, que deroga la reforma constitucional de 12 de noviembre de 1908 sobre el artículo 102 de la Constitución Federal, referente amparo judicial civil, publicado en *El Constitucionalista,* en México, D. F., el 1 de noviembre de 1915; citado en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la revolución y el constituyente de 1917* (1914-1917), México, SCJN, 1994, pp. 187 y 188; así como, en Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local...*, *cit.*, pp. 166 y 167.

Venustiano Carranza insistió que con la comentada añadidura se dejaron intencionalmente sin corrección inmediata las violaciones a otras garantías distintas al artículo 14 constitucional y se aplazaron los recursos de amparo por esas violaciones, en muchos casos de modo irreparable.

Mantuvo que para enmendar esos "males" era ineludible renovar el artículo 102 constitucional a su primera forma, es decir, en donde el legislador aspiró hacer del amparo un recurso constitucional y no un recurso extraordinario, a reserva de que una ley especial, con un espíritu de justicia y amplio criterio científico, señale los límites del amparo en materia civil y sus condiciones para su interposición, así como para proteger todos los derechos y reprimir las arbitrariedades del poder.[36]

2.6. Constitución de 1917

El 5 de febrero de 1917 el Congreso Constituyente promulgó una nueva Constitución, a la que denominó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entraría en vigor el 1 de mayo de ese mismo año.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, pronunció un mensaje el 1 de diciembre de 1916, a manera de exposición de motivos, en cuanto al juicio de amparo y a sus leyes reglamentarias, donde resaltó su ineficacia en la administración de justicia, el rezago de los tribunales federales, la desnaturalización del juicio constitucional, el ataque que este representaba a la soberanía de los estados, al sometimiento de los miembros del poder judicial al jefe del poder ejecutivo, a la sistemática violación de la Constitución de 1857 en perjuicio de los mexicanos, a la incapacidad de la autoridad judicial federal para reprimir los abusos de la autoridad y precisó que el objeto del proyecto consistía en corregir esos "males".[37]

El propio Venustiano Carranza advirtió que a pesar de los inconvenientes del juicio de amparo y su desnaturalización era necesario sostenerlo por la aceptación que tenía en el pueblo de México.[38]

> Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida estaba la necesidad urgente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, adecuando a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

---

36 *Idem.*

37 *Cfr.* Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia loca ... cit.,* nota 1, p. 116.

38 *Ibidem,* p. 117.

> Así se desprende la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.
>
> El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído que sería no solo 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 las bases que se proponen para su reglamentación.

Enseguida de los debates, en la sesión ordinaria de 20 de enero de 1917, el proyecto de Constitución fue aprobado por 139 votos a favor con cuatro en contra. Una parte de la Comisión disintió por lo que hacía a la procedencia del amparo contra sentencias del orden civil y la otra sostuvo la conveniencia como una garantía de justicia que forma parte de la conciencia jurídica del país, además de estimar que, suprimirlo, privaría al pueblo de un elemento de justicia.

Consideró que al haberse aprobado el texto del artículo 14 constitucional, referente a las reglas sobre el fondo de las sentencias de los juicios civiles como garantías individuales, era necesario reglamentar el amparo respectivo en el artículo 107 de la propia Constitución, como medio expedito para hacer efectiva la garantía del artículo citado.

Sin embargo, los aspectos más relevantes de la Constitución de 1917 fueron que el artículo 107 distinguió dos vías: la del juicio de amparo directo y la del indirecto; además de invocar a los actos de imposible reparación como los únicos actos procesales respecto de los cuales procedía el juicio de amparo indirecto e introducir la atribución de los tribunales de los estados para conocer de todo juicio de amparo por violaciones a los artículos 16, 19 y 20 de nuestra Constitución.[39]

El artículo 107 en su parte conducente estableció:

> Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:
>
> […]
>
> II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, *el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas* respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por

[39] Véase las referencias históricas a que hacemos mención, desarrolladas por lo que hace a la competencia concurrente en materia de juicio de amparo, a Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local..., cit.*

virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, *o que, cometida durante la secuela del procedimiento,* se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio. La Suprema Corte, no obstante esta regla, 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 que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III. En los juicios civiles o penales solo procederá el amparo contra la *violación de las leyes del procedimiento*, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

IV. Cuando el amparo se pida contra la *sentencia definitiva, en el juicio civil*, solo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa. Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

[…]

VIII. Cuando el amparo se pida contra una *sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte,* presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX. *Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de esta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito* bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiéndose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria; si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII. La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el Superior Tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otros casos a la Corte, contra la resolución que se dicte. Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca […].

2.6.1. Reforma de 1951

El artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue reformado por primera vez el 19 de febrero de 1951, para quedar como sigue:

> III. En materias judicial, civil o penal y del trabajo, el amparo solo procederá: a) Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no procederá ningún recurso ordinario, por virtud del cual puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación de la ley se cometa en ellos, *o que, cometida durante la secuela del procedimiento*, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materias judicial, civil o penal, se hubiese reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando cometida en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio; b) Contra actos en juicio, cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

Con esta reforma constitucional se pretendió dar un mejor orden a las diversas materias del amparo, e incluyó, por primera vez en el texto constitucional, el amparo en materia laboral, especificando los actos contra los que procedía el juicio de amparo.

2.6.2. Reforma de 1967

El artículo 107, fracción III, de la Constitución Federal de 1917 fue reformado por segunda vez el 25 de octubre de 1967, para incorporar como autoridades responsables a los "tribunales judiciales", ya que anteriormente se enfocaba simplemente a las "materias judiciales"; agregó a los tribunales administrativos y exceptuó a los quejosos de cumplir con la obligación de impugnar las violaciones procesales mediante la interposición del recurso ordinario durante el curso del procedimiento, como requisito para que la violación procesal pudiera ser analizada en el amparo directo promovido contra la sentencia definitiva, cuando esta deriva de una controversia respecto de acciones del estado civil o que afectaran al orden y a la estabilidad de la familia, al disponer:

> III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos, o del trabajo el amparo solo procederá en los casos siguientes:
>
> Contra sentencias definitivas y laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, *o que, cometida durante el procedimiento afecte las defensas del quejoso*, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugna-

da la violación en el curso del procedimiento mediante recurso ordinario establecido por la ley o invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil, o que afecten el orden o la estabilidad de la familia […].

Como se ha visto, la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones de la autoridad judicial también llamado "amparo de negocio judicial" no fue contemplada en la institución original, sino que ha sido la consecuencia de diversos factores y criterios que han permitido su aparición y posterior evolución, en distintos momentos:

i) Con el Acta de Reformas Constitucionales de 1847, que no contemplaba el amparo contra actos de los tribunales judiciales.
ii) Con el error de carácter técnico en la redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857 y la práctica jurisdiccional, al permitir que el juicio de amparo procediera contra cualquier acto o resolución jurisdiccional.
iii) Con la segunda Ley de Amparo de 1869, al proscribir expresamente el amparo judicial en su artículo 8.
iv) Durante la presidencia de Ignacio L. Vallarta en la SCJN, al limitar el amparo judicial contra las violaciones a la garantía de exacta aplicación, consagrada en el artículo 14 constitucional en materia penal, y dejar fuera de protección las resoluciones judiciales del orden civil.
v) Con la reforma constitucional de 1908, al determinar que el amparo contra actos procesales estaba sujeto a que se promoviera, en un solo juicio, hasta que se hubiera dictado la sentencia que pusiera fin al litigio y que no admitiera en su contra ningún recurso por la que se pudiera revocar. Propuesta definida por Ignacio Mariscal desde 1868, sugerida por José María Lozano y adoptada en la adición al artículo 102 constitucional en 1908.
vi) Al restringir la impugnabilidad en el amparo, permitiendo controvertir únicamente el fallo definitivo a través de la vía del amparo directo y admitiendo casos de excepción en que el amparo procedía contra resoluciones judiciales diferentes del fallo definitivo de manera inmediata; corriente que compagina con los extremos anteriores y es sostenida por el diputado Velasco, desde la discusión de la Ley Orgánica de 1869 en la que se establecía como excepción los casos en que se atacara la libertad individual por los tribunales militares del Estado; y cuando Isidro Rojas y Francisco Pascual García sugerían la procedencia del amparo, desde luego, contra actos que por su naturaleza pudieran ser de inmediata ejecución; incorporada en la Constitución de 1917, por la vía del amparo indirecto.

De la transformación del amparo se puede resaltar que, pese a los diversos cambios o reformas que tuvo el artículo 107 constitucional, existen cuestiones que se han conservado desde el Congreso constituyente e identificado como principios generales de procedencia del juicio de amparo, que son esencialmente los siguientes:[40]

1. No todos los actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo son impugnables a través del juicio de amparo, sino que la procedencia de este queda limitada solo para los casos en que se trate de:
   a) La resolución definitiva irrecurrible o los *actos de procedimiento* cuyas posibles violaciones afecten las defensas del quejoso y transciendan al resultado del fallo;
   b) Actos fuera de juicio o después de concluido;
   c) Actos que afecten a personas extrañas al juicio; y
   d) Actos en juicio que tengan una ejecución de imposible reparación.
2. Respecto de los actos en juicio que sí son impugnables en el amparo, no todos pueden reclamarse en forma autónoma y destacada en juicios separados, sino que la regla general consiste en que la impugnación se haga en el juicio de amparo que se promueva directamente contra la resolución irrecurrible que pone fin al juicio, y la excepción se constituye con los actos de ejecución de imposible reparación, que son reclamables en sendos juicios de garantías en la vía indirecta, en cuanto se producen.

III. Juicio de amparo directo en la actualidad

Antes de abordar cuál es el estado que guarda el juicio de amparo directo en la actualidad, precisaremos la *trascendencia* de tal institución jurídica en general e identificaremos el amparo judicial.

Así, reiteramos que el juicio de amparo se erige como el mejor medio por el que los gobernados pueden defenderse de los actos arbitrarios de las autoridades mexicanas o de particulares que actúen en auxilio de la función pública, que se traduzcan en una violación a los derechos humanos; procede contra la más variada gama de actos desplegados por las autoridades de todo orden, lo mismo contra una sanción de carácter administrativo (multa, arresto, clausura o suspensión de una obra, etc.) que contra una ley, reglamento, una resolución del presidente de la República, una decisión o sentencia, fallo, sea judicial o jurisdiccional o dictado en un procedimiento seguido en forma de juicio.[41]

---

40 Véase Ejecutoria de 28 de abril de 1988, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el toca R.C.304/88, que dio origen a la jurisprudencia I.4º. C.2, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, t. I, segunda parte-2, enero-junio de 1988, p. 827, registro 231982, cuyo rubro es: "Ejecución irreparable, actos de interpretación del artículo 107 fracción III, inciso b, constitucional".

41 Tafoya Hernández, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local..., cit.*, p. 18.

La sentencia que conceda el amparo y protección de la justicia federal permitirá la restitución al quejoso del goce de sus derechos fundamentales cuando el acto reclamado hubiere generado una perturbación, restricción o privación de aquellos.

Esa restitución obedece a que el juicio de amparo, en general, cumple un doble propósito: el primero, proteger nuestro marco constitucional, convencional y legal; y, el segundo, representar para el gobernado en lo particular, su mejor defensa para enfrentar los abusos del poder público.

El *amparo judicial* se entiende como el que se promueve tanto en las vías indirecta y directa, estas últimas contra resoluciones dictadas en procesos del orden judicial o jurisdiccional.

El *amparo directo* es aquel del que conocen los tribunales colegiados de circuito en única instancia o en jurisdicción originaria, en cambio en el amparo indirecto primero conoce el juez de distrito y después esos tribunales colegiados. Procede contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos.

3.1. Distinción de la vía del amparo directo

El presente ensayo tiene como objeto de estudio el juicio de amparo en la vía directa, por ello, se hace necesario precisar que se entiende de por esta y distinguirla de la vía indirecta.

La denominación de indirecto o directo en el juicio de amparo obedece al hecho de que, en su origen, cuando aparecen las dos vías, en la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1917, la jurisdicción originaria correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tenía competencia en toda la República mexicana, misma que se entiende delegada a los juzgados federales, en el ámbito de su distrito, y que es devuelta por efecto del recurso de queja o de revisión, de modo que la demanda de amparo, que por disposición constitucional era competencia del máximo Tribunal, llegaba o se presentaba de manera directa ante la propia Corte sin mediación alguna, de ahí la denominación de la vía; y cuando se trataba de demandas de amparo que, en primera instancia, correspondía conocer al juez de distrito, llegaba a aquel tribunal constitucional, por virtud del recurso de revisión, de manera indirecta, solo después de que el juez de distrito se había pronunciado.

La vía para acceder al juicio de amparo se determina en función del acto reclamado y de la autoridad jurisdiccional competente para conocer del mismo, tal como lo hemos sostenido:

> El conocimiento del juicio de amparo llega a las autoridades competentes por dos vías: *el amparo directo*, por el que se reclaman únicamente sentencias definitivas, laudos laborales

> y resoluciones que sin resolver el fondo del asunto dan por concluido el procedimiento, y *el amparo indirecto*, por el que, en principio, se puede reclamar cualquier acto de autoridad distinto de los tres anteriores. De la primera vía conocen fundamentalmente los Tribunales Colegiados de Circuito y de manera excepcional la Suprema Corte de Justicia, mientras que de la segunda vía conocen los juzgados de Distrito, en primera instancia, y de manera excepcional los tribunales unitarios de circuito.[42]

En esa razón, una nota distintiva entre el juicio de amparo en la vía directa y el que se promueve en la indirecta, es apreciada en función de la autoridad competente para conocer del proceso constitucional, generada a partir de una delimitación competencial de los órganos jurisdiccionales que resolverán ese juicio. Los tribunales colegiados de circuito y, excepcionalmente, la SCJN, conocerán del juicio de amparo directo; y los juzgados de distrito, excepcionalmente los tribunales unitarios y los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, conocerán del juicio de amparo indirecto.[43]

Otra nota distintiva de la vía procedente se establece en razón de la naturaleza del acto reclamado en el juicio; por lo cual, si se combate una sentencia definitiva, laudo y resolución que pongan fin al juicio, dictada por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, —ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso que trasciendan al resultado del fallo— entonces tendremos que tramitar un juicio de amparo directo;[44] y si se impugnan actos diversos a esos fallos, esto es, alguno de los precisados en el artículo 107 de la Ley de Amparo, procederá el juicio de amparo indirecto.[45]

---

42 *Idem.*

43 Artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Amparo, referentes a las reglas de competencia en el amparo en sus dos vías.
Recordemos que con motivo de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, se identifica al Distrito Federal como la Ciudad de México, considerada la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y que en caso de que los poderes se trasladen a otros lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México; estableciéndose en su artículo décimo segundo transitorio del decreto correspondiente, que los jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integrarán en el Poder Judicial de la Cuidad de México, una vez que este inicie sus funciones, de conformidad con lo que establezca la Constitución Política de dicha entidad; y, en su artículo décimo cuarto, dispone que a partir de la entrada en vigor del mismo decreto (siguiente a su publicación) *todas las referencias que en la Constitución Federal y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.*

44 Ley de Amparo, art. 107, frac. I, primer párrafo.

45 *Ibidem,* art. 107.

3.2. Marco constitucional

Se considera que el amparo directo aparece en la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución de 1917, del que en su inicio conocía como jurisdicción originaria la Corte Suprema, y fue mediante reforma constitucional de 1988 que pasó de manera exclusiva a los tribunales colegiados.

El artículo 107 constitucional vigente dispone que todas las controversias de que habla el diverso 103 del propio ordenamiento, excluyendo aquellas en la materia electoral, se regirán por los procedimientos que determine la ley reglamentaria, conforme a las bases que establece.

El artículo 107 constitucional en sus fracciones III, V y VI dan las bases que regirán la vía directa contra actos de las autoridades jurisdiccionales, es decir, del juicio de amparo judicial y establece que este procede en contra de los fallos que emiten los juzgadores sobre las violaciones cometidas en los mismos o durante el procedimiento, que corresponderá al tribunal colegiado de circuito resolver ese medio de defensa y pronunciarse de todas las violaciones procesales que se hubieren planteado.

Determina una limitante importante a considerar, en el sentido de que si esos quebrantos no se plantearon en un primer amparo ni el tribunal colegiado las analizó de oficio, no podrán ser materia de concepto de impugnación ni de estudio oficioso en el juicio de amparo posterior.

También dispone el amparo adhesivo, el principio de definitividad y su excepción cuando la ley permita la renuncia de los recursos. Establece que las violaciones procesales podrán hacerse valer siempre y cuando el quejoso las hubiera combatido en la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que prevea la ley ordinaria. Requisito que no será exigible en los casos en que se afecten derechos de menores o incapaces, se trate de controversias del estado civil, o afecten el orden o estabilidad de la familia y, sobre todo, en asuntos de materia penal, cuando el amparo sea promovido por el sentenciado.

En su fracción V contempla los casos de procedencia del juicio de amparo directo en las diversas materias penal, administrativo, civil, mercantil y laboral; y las autoridades jurisdiccionales competentes para conocerlo.

En la fracción VI precisa que la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán sujetarse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones.

3.3. Marco legal

La Ley de Amparo vigente a partir de abril de 2013 se armonizó con las disposiciones sobre la materia que incorporó la Constitución para la forma y términos en que habrán de ventilarse los procedimientos ante los tribunales colegiados de circuito y,

en su caso, ante la Corte, así como para el dictado de sus resoluciones, tal y como se desprende del texto siguiente:

> Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:
>
> I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.
>
> Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido.
>
> En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta Ley.
>
> Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.
>
> Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.
>
> Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional;
>
> II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando estas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.
>
> En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que este sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.
>
> Artículo 171. Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.
>
> Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para em-

> prender un juicio, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado. Tampoco será exigible el requisito cuando se alegue que, la ley aplicada o que se debió aplicar en el acto procesal, es contrario a la Constitución o a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Así, la procedencia del juicio de amparo directo se regula en los artículos 170 a 174; la presentación de la demanda en los diversos 175 a 178; la sustanciación en los numerales 179 a 189 y la suspensión del acto reclamado en los artículos 190 y 191, todos de la ley de la materia.

3.4. Transformación del amparo directo a partir de la reforma de 2011

Desde el Constituyente de 1916-1917 hasta nuestros días, el amparo ha ido avanzando con las circunstancias políticas, sociales y económicas que se presentan.

Sin embargo, no fue sino hasta la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, que se originó un gran parteaguas en los alcances y efectos del juicio de amparo; dentro de esos importantes cambios encontramos que el amparo contra leyes superó la fórmula Otero para alcanzar la declaratoria general de inconstitucionalidad.

También el progreso del amparo directo brota del nuevo marco constitucional y convencional de 2011 en materia de derechos humanos y amparo, así como de la Ley de Amparo vigente desde el 3 de abril de 2013, en virtud de que esta serie de modificaciones y ampliaciones tienen el propósito de hacer del juicio de amparo un proceso constitucional más justo, seguro y eficiente.

El marco constitucional y convencional a partir de las reformas de 2011 no cambia la naturaleza del juicio de amparo en general, sino que fortalece su concepto protector, al hacerlo más amplio y efectivo para los derechos de las personas, consolidándolo como el mejor medio por el que los gobernados pueden hacer posible su defensa ante los actos arbitrarios de todas las autoridades, entre los que se incluye no solo los que provienen de los poderes ejecutivo y legislativo, que desde el origen del juicio de amparo fueron objeto de control como autoridades responsables, sino también los que proceden de las autoridades de los poderes judiciales y, en general, contra todo acto de naturaleza formal o materialmente jurisdiccional. De ahí su transformación como institución más sólida.

Esa innovación también se hizo evidente en el amparo directo, entre otras cuestiones al adoptarse una regulación más exacta, con nuevas hipótesis de procedencia, y con el replanteamiento de cómo hacer valer violaciones en tal vía.

En relación con la procedencia del juicio de amparo directo hemos de señalar que conforme al nuevo marco constitucional y legal se delimitan sus hipótesis genéricas y específicas en diversas materias que buscan la protección mayor de los grupos

vulnerables y se pretenden subsanar aquellos vicios que en la práctica jurisdiccional, y derivados de defectos o imprecisiones de la ley, llevaban a juicios largos y sin fin.

3.4.1. Hipótesis genérica de procedencia

Como hipótesis genérica de la procedencia del juicio de amparo directo a la luz de la Ley de Amparo,[46] permanecen medularmente las mismas reglas que atienden a la naturaleza del acto reclamado, específicamente contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, emitidas por los tribunales judiciales, administrativos, agrarios y del trabajo, con independencia de que en los conceptos de impugnación puedan plantearse violaciones cometidas en el procedimiento de origen.

Las sentencias definitivas, laudos o resoluciones a que se ha hecho alusión son las dictadas en las diversas materias del orden jurisdiccional: civil, mercantil, familiar, laboral, administrativo, agrario y penal. Resulta novedosa la precisión que hace la Ley de Amparo en el sentido de que, para efectos del juicio de amparo directo, las sentencias definitivas son aquellas que "decidan el juicio en lo principal" y las resoluciones que ponen fin al juicio son aquellas "que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido".

Así, en las primeras se ubican los fallos que resuelven el fondo de la cuestión planteada en la litis principal y las segundas son aquellas resoluciones que concluyen el juicio sin resolverla, como aquellas resoluciones que decretan la caducidad de la instancia y/o las que declaran el sobreseimiento en el juicio.

Esta precisión del acto reclamado resultó acertada, porque vino a dilucidar algunas posibles dudas de la definición del fallo objeto del juicio de amparo directo que generaba la ley anterior al reconocer que el carácter definitivo de la sentencia o resolución exclusivamente operaba cuando no existía recurso ordinario pendiente de agotar; de modo de que, si existía recurso ordinario por agotar, no se consideraba sentencia definitiva y, por tanto, no procedía el amparo directo, obligando al tribunal colegiado de circuito a declinar la competencia a los juzgados de distrito, para que conocieran por la vía del amparo indirecto, aunque únicamente fuera para desechar la demanda de garantías. La importancia de la precisión radica en la certidumbre de la vía a seguir para ventilar una demanda de amparo.[47]

---

46 *Ibidem*, art. 170.

47 La palabra *sentencia* proviene del latín *sententia* y puede significar, según el Diccionario de la Real Academia Española, tanto "dictamen o parecer que uno tiene o sigue" como "declaración del juicio y resolución del Juez", *http://dle.rae.es/?id=Xb6DGYA&o=h*
Couture, Eduardo, J., en su obra titulada *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 277, sostiene que *sentencia es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime una controversia o conflicto entre las partes, y que resuelve el fondo del asunto.* Puede ser considerada como un acto jurídico procesal y como el documento en que él se consigna. Es la resolución más importante

En resumen, el amparo directo procede únicamente contra tres actos:

1) sentencia definitiva, entendida como la que dirime una controversia o conflicto suscitado entre las partes y que resuelve el fondo del asunto;
2) resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. Tal es el caso del sobreseimiento, y
3) laudos que se emiten en materia laboral.[48]

Ahora bien, las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio son reclamables exclusivamente cuando se emiten por tribunales judiciales o administrativos mencionados en la Ley de Amparo. Por tal razón, a continuación procederemos a identificar a las autoridades jurisdiccionales que tendrían el carácter de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo directo, respecto de los fallos que emitan en juicio.

Los tribunales judiciales son aquellos que integran los poderes judiciales de la Federación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, ahora Ciudad de México (como entidad federativa sede de los poderes de la Unión).

Los tribunales administrativos son aquellos que, sin formar parte de los poderes judiciales, realizan funciones jurisdiccionales y están dotados de plena autonomía e independencia. Tal es el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados y del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.[49]

---

dictada por el juzgador en el proceso porque con ella culmina el conflicto que se ha sometido a su jurisdicción, al sostener "que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento" y que "la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida". Aclara que los juicios laborales y los arbitrales no concluyen con una sentencia, sino con un laudo.

48 *Cfr.* Tafoya Hernández, José Guadalupe, "El artículo 114 de la Ley de Amparo y la orden de visita", *Justitia Legalis*, Querétaro, Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, agosto de 2007, pp. 3-10.

49 Esos tribunales administrativos tienen fundamento constitucional, entre otros numerales, en los arts. 73, frac. XXIX-H, 116, frac. V, 122, base quinta y 115, frac. II, a) de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta antes de la reforma de 27 de mayo de 2015. También cabe apuntar que *el aludido art. 73 frac. XXIX-H, entre otros preceptos,* fue reformado mediante decreto en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015, para conceder al Congreso de la Unión la atribución de expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que dirima las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como grave y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos

Existen tribunales de lo contencioso administrativo municipales, como el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California; no obstante, conforme a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha estimado que sus fallos no son impugnables en amparo directo, sino a través de la vía indirecta, dado que no cuentan con autonomía e independencia.[50]

Por su parte, los tribunales agrarios son aquellos tribunales administrativos que se pronuncian en la solución de conflictos contenciosos administrativos en materia agraria. También cuentan con autonomía e independencia, y emiten sentencias definitivas o resoluciones que concluyen los juicios agrarios y están incluidos en el texto del artículo 170 de la Ley de Amparo vigente, como autoridades responsables en amparo directo. Materia que se encontraba regulada en el "Libro Segundo" como capítulo especial de la derogada Ley de Amparo, y ahora se regula de manera conjunta con otras materias del amparo.

Finalmente, aludiremos a los tribunales del trabajo como aquellos tribunales administrativos, también ubicados formalmente en el poder ejecutivo, pero que se pronuncian respecto de los conflictos contenciosos en lo laboral, tanto respecto de trabajadores de la iniciativa privada como del sector público y a nivel federal como estatal. Tales son los casos de las juntas locales de conciliación y arbitraje de las entidades federativas y del Distrito Federal, hoy Ciudad de México (como entidad federativa sede de los poderes), de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado (existentes, por ahora, en tanto que la reforma constitucional en materia laboral de fecha 24 de febrero de 2017 está pendiente de implementación).

---

federales. Se otorga al Congreso de la Unión, en sus artículos transitorios, un plazo de un año a partir de su entrada en vigor (día siguiente de su publicación) para aprobar las leyes generales respectivas y las reformas a la legislación establecidas en las fracciones reformadas. Se prevé que todos los recursos del TFJFA pasarán a formar parte del TFJA en los términos que establezca la ley aludida en la frac. XXIX-H.

Reforma que también ocurrió en ese sentido en los arts. 116, frac. V, y 122, base quinta de la Constitución Federal.

Cabe apuntar que el anterior precepto constitucional 73, frac. XXIX-H, disponía la atribución para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

50 Véase Jurisprudencia 2a./J. 4/ 2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 323, registro 179149, que se cita en su rubro: "Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California. Sus resoluciones definitivas son impugnables en amparo indirecto".

3.4.2. Hipótesis específicas de procedencia en materia penal

Un supuesto específico de procedencia del juicio de amparo directo que surge como novedad en la Ley de Amparo es la correspondiente a la materia penal, al otorgar a la víctima u ofendido de un delito el derecho a impugnar las sentencias absolutorias y los autos vinculados a la libertad del imputado, siempre y cuando se trate de violaciones a las leyes del procedimiento que trasciendan a las defensas del quejoso, en los supuestos que prevé el artículo 173 de la ley en comento (hipótesis de violaciones procesales en materia penal enunciativos, no limitativos).

3.4.3. Hipótesis específicas de procedencia en materia contenciosa administrativa

Otra hipótesis de procedencia del juicio de amparo directo es la que permite impugnar las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, emitidas por tribunales de lo contencioso administrativo —en el orden federal y local— cuando sean favorables al quejoso, con el único propósito de plantear violaciones en contra de las normas generales aplicadas, siempre y cuando, respecto de la misma resolución, la autoridad demandada en el juicio de origen interponga el recurso de revisión —*conocido en la práctica como recurso de revisión contencioso administrativo, revisión fiscal o "amparoide" establecido a favor de las autoridades*— y cuando ese recurso haya sido admitido.

3.4.4. Principio de definitividad como presupuesto de procedencia y su excepción

La Ley de Amparo dispone como condición para la procedencia del juicio de amparo directo, el acatamiento al principio de definitividad. Es decir, la obligación previamente al juicio de amparo de agotar los recursos ordinarios previstos en la ley de la materia, que puedan modificar o revocar las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, salvo los casos en que la ley permita la renuncia de tales recursos.

La anterior ley contemplaba como requisito la obligación de cumplir con el principio de definitividad, entendido como el agotamiento de los medios de defensa ordinarios previstos en las leyes adjetivas, que rigen el juicio o proceso de origen, por virtud de los cuales los fallos de los órganos jurisdiccionales podían ser modificados o revocados. El clásico ejemplo de recurso es el de apelación, establecido para ciertas materias y montos.

La novedad del texto vigente se encuentra en la precisión de que el agotamiento de los medios de defensa ordinarios constituirá una exigencia únicamente para

cumplir con el principio de definitividad y no para determinar la competencia de la autoridad de amparo y la de la vía directa o indirecta.

Ese principio exigido en amparo directo es acorde con el invocado en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo en vigor,[51] porque para efectos de ese amparo se establece como causal de improcedencia no agotar los recursos o medios de defensa ordinarios previstos en las leyes que rigen su materia, por los cuales puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, las resoluciones que se pretendan combatir.

Empero, el quejoso quedará en libertad de agotar tal principio, cuando la procedencia del recurso o medio de defensa esté sujeto a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla.

Las excepciones al principio de definitividad son las siguientes:

a) cuando sean *actos que importen peligro* de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;
b) cuando el *acto reclamado consista en órdenes* de aprehensión o reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal, y
c) cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

Consideramos que tales acotaciones son relevantes porque permiten que el principio de definitividad no se exija cuando la ley establece su renuncia, o cuando se actualicen las excepciones previstas, pues entonces para la procedencia del amparo directo basta la emisión de la sentencia sin necesidad de agotar los recursos que puedan modificarla o revocarla en la vía ordinaria.

3.4.5. Otros aspectos evolutivos

Son diversos los aspectos evolutivos de metamorfosis y perfeccionamiento de la institución del amparo directo en la actualidad, algunos van de la mano de cuestiones que abarcan o trascienden tanto en la vía uniinstancial como la biinstancial; y otros avances repercuten especialmente para la primera vía, esto es, para el amparo directo.

[51] Ley de Amparo, art. 61, cap. VII: "Improcedencia", Título Primero Reglas Generales.

Los avances más notables en general en la institución del amparo, que pueden repercutir en ambas vías (amparo indirecto y directo) según la naturaleza del acto reclamado, trasciende en la ampliación del acceso a la justicia a un mayor número de quejosos, como en los casos siguientes de personas que tengan:

1. *Carácter de víctima u ofendido,* que a partir de 2013 *podrán interponer ese medio de defensa contra las sentencias que absuelvan al acusado o que impongan una pena indebida.*
2. *Legitimación activa, por contar con un interés legítimo individual o colectivo* (como afectación a la esfera jurídica del gobernado por su especial situación frente al orden jurídico) y no solo al interés jurídico (como derecho subjetivo).
3. *Intereses difusos.*
4. Relación en materia de derechos humanos, por lo que hace a *la desaparición forzada como caso de extrema gravedad;* aludiendo incluso al juicio de derechos fundamentales y no al juicio de garantías.

Otro aspecto evolutivo se presenta en la posibilidad de obtener la declaración general de inconstitucionalidad de una norma, lo que supera el principio de relatividad de las sentencias, que desde la creación del amparo se había mantenido vigente.

La incorporación como autoridad responsable a los particulares cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad; es decir, cuando ejerzan actos de imperio y puedan hacer uso de la fuerza pública contra el gobernado, es de gran valía en el sentido que amplía los actos materia del amparo a los emitidos o ejecutados con imperio por los sujetos de derecho privado.

También debe señalarse que se introduce el concepto de tercero interesado, para abandonar el de tercero perjudicado.

Ahora bien, los avances más importantes para el amparo directo son los siguientes:

1. El replanteamiento del juicio de amparo directo con nuevas hipótesis de procedencia.
2. La incorporación de la figura del amparo directo adhesivo.
3. La adición de especificaciones más eficaces sobre la forma de *preparación de la impugnación de las violaciones procesales* para el juicio de amparo directo que se promueva contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio y que, sin solventar el fondo del negocio, también lo den por acabado.

Es de precisar que las violaciones procesales vinculadas al amparo directo son las que pudieran cometer los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales y los tri-

bunales administrativos, agrarios o del trabajo, tanto en el orden federal como local, en la substanciación de sus procedimientos judiciales o jurisdiccionales, que requerirán de una diferente preparación para que puedan ser materia de la vía uniinstancial ante los tribunales colegiados.

La vigente Ley de Amparo establece un sistema de preparación de la impugnación de las *violaciones procesales, más simple y efectivo que el anterior*, en virtud de que únicamente exige como condición que previamente al juicio de amparo directo, en el procedimiento del que deriva la sentencia reclamada en donde ocurrió la violación, *se hagan valer los medios de defensa previstos en las leyes ordinarias, para combatir esas violaciones* y no la reiteración del agravio en la segunda instancia, cuando se apela de la sentencia definitiva.

La Ley de Amparo *incorpora una nueva carga procesal* para el quejoso, consistente en que en la *primera demanda de amparo principal* o, en su caso, en el *amparo adhesivo haga valer todas las violaciones procesales* que estime se cometieron, pues de lo contrario la ley presume que las ha consentido, con la consecuencia de que si no fueron planteadas en ese primer amparo, ni el tribunal colegiado las invocó de oficio, *ya no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en el segundo o posterior juicio de amparo* que promueva el mismo quejoso, tal como lo prevé el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente.

i. Esa transformación del juicio de amparo directo se ha manifestado en el *concepto de violaciones procesales de imposible (combatibles en amparo indirecto) y de posible reparación (impugnables en amparo directo)*, que ha mutado en las distintas épocas de la vida del juicio de amparo, toda vez que el texto legal que regula su procedencia en amparo indirecto y directo ha cambiado, al igual que los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han sido numerosos respecto de la ley anterior, y que siguen interpretando las mismas normas.

ii. Por ahora, el texto legal define y limita el concepto de actos de imposible reparación, únicamente a la afectación de derechos sustanciales y no de derechos adjetivos, procediendo en el primer caso el juicio de amparo indirecto y, en el segundo, el directo.

Dentro de la preparación de la impugnación de violaciones procesales, la actual regulación adjetiva en materia de amparo directo, estimamos se ha mejorado, ya que resulta más benéfica respecto de ciertas materias y grupos vulnerables como parte de la justicia social, porque exenta de tal obligación de agotar esos medios de defensa durante la tramitación del juicio, en aquellos donde se controvierten cuestiones de interés público o se trata de quejosos que pertenecen a grupos vulnerables, tales como los relativos a:

a) derechos de menores o incapaces;
b) estado civil;
c) orden o estabilidad de la familia;
d) ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal; o
e) a quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado, y
f) cuando se alegue que la ley aplicada o que se debió aplicar en el acto procesal, es contraria a la Constitución o a los tratados internaciones de los que el Estado mexicano sea parte.

En la regulación del *amparo directo en materia penal* aparece como forma novedosa el derecho de la víctima u ofendido del delito para combatir por esta vía las sentencias absolutorias o los autos que se refieran a la libertad del imputado, exclusivamente cuando con el dictado de estas *no se hayan respetado los derechos* de tales víctimas u ofendidos del delito que establece la fracción XIX del ordinal 173 de la ley de la materia, tales como que no se proporcione asesoría jurídica ni se les informe tanto de los derechos que le asistan como del desarrollo del procedimiento penal, entre otras.

La Ley de Amparo vigente precisa que, en materia penal, el juicio inicia con el auto de vinculación a proceso, lo que permite ubicar con claridad los actos anteriores, los posteriores y los emitidos dentro de juicio. Esta precisión resulta un avance en la claridad de la conceptualización de la apertura del juicio, que sirve para conocer a partir de cuándo estaremos en presencia de violaciones en el procedimiento, que cuando son de posible reparación permitirá sean combatidas en amparo directo.

El 173 de la Ley de Amparo contiene una lista de hipótesis de violaciones adjetivas en el proceso penal acusatorio, que busca dar una protección más amplia en materia del derecho fundamental del debido proceso, las cuales pudieran cometerse ante la potestad común o procedimiento de origen y que se han considerado por el legislador como de posible reparación, lo que entonces lleva a su impugnación vía juicio de amparo directo.

Finalmente, estimamos sobre el amparo directo de hoy, que la reforma constitucional en materia de amparo (6 de junio de 2011), vinculada a la reforma penal (18 de junio de 2008) y la reforma en materia de derechos humanos (10 de junio de 2011), así como la ley reglamentaria (2 de abril de 2013), representan un cambio de paradigma en el sistema jurídico nacional y una nueva forma de administrar justicia, que han impactado favorablemente en la evolución del juicio de amparo directo.

IV. Conclusiones

El juicio de amparo en México fue instituido como un medio de control parcial de la Constitución. En sus orígenes solo procedía contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo. El poder judicial, por su naturaleza, no tiene necesidad de ser controlado en su actuación, porque tiene sus propios mecanismos de control, que son los recursos procesales ordinarios.

La Constitución Federal de 1857 incorporó a los jueces como autoridad objeto de control, a través del juicio de amparo, pero solo por violaciones directas a los primeros 29 artículos de la Constitución, no para revisar el contenido de sus resoluciones jurisdiccionales.

Un error en la redacción del artículo 14 constitucional que se refería a leyes "exactamente" aplicables al caso fue la rendija por la que entraron los primeros amparos promovidos contra las resoluciones de los jueces.

Cuando el Congreso de la Unión advirtió el error y se preocupó por el abuso en la promoción del juicio de amparo y sus consecuencias, quiso enmendarlo con una nueva Ley de Amparo de 1869, que proscribía el amparo contra resoluciones judiciales, en su artículo 8.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunció un fallo histórico en el amparo promovido por el juez de letras de Culiacán, Miguel Vega, quien reclamó una sentencia definitiva que le revocó un fallo criminal y, además, lo sancionó con su inhabilitación.

La trascendencia del fallo radica en que implícitamente declaró la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869 y, simultáneamente, autorizó la continuación de la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales.

Con Ignacio L. Vallarta en la presidencia de la SCJNel amparo judicial fue acotado a la materia penal, pero apenas abandonó el alto tribunal, el criterio fue superado y se amplió a la materia civil.

La Ley de Amparo de 1882 expresamente autorizó la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones civiles. Con ello se consolidó la procedencia del amparo judicial.

La Constitución de 1917 vigente, actualizó la naturaleza del juicio de amparo, ajustándola a la realidad e incorporando la existencia de dos vías: la directa y la indirecta. El amparo directo, de carácter judicial por excelencia y el indirecto que abarca tanto la procedencia contra resoluciones judiciales como contra otra gama de actos de autoridad de naturaleza diferente a la judicial.

La reforma constitucional de 6 de junio de 2011 introduce importantes cambios al amparo directo con el propósito de fortalecer su concepto protector y hacerlo más amplio y efectivo para los derechos de las personas.

Enroque: la gradual inversión entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa y cómo la inversión reconfiguró el amparo judicial

*María Amparo Hernández Chong Cuy**

Para don Mauro Miguel,
de quien he tenido el privilegio de aprender
con quien he tenido la fortuna, también privilegio, de coincidir

I. Una gran síntesis (a modo de introducción)

La historia del amparo judicial ha sido en gran parte la historia del juicio de amparo en México. Así escuché decir a don Mauro Miguel Reyes Zapata alguna vez. Inmediatamente supe, sin dudas, que en esa frase se sintetizaba de la mejor forma posible la historia del juicio de amparo. Una historia de más de 100 años finamente compactada. En esa expresión se resumen los más grandes debates y las más importantes reformas o transformaciones que ha sufrido el tan paradigmático juicio desde su creación. Desconozco si lo dijo con la intención de sintetizarlo todo, pero solo una mente tan documentada, conocedora y vivencial de un largo tramo de esa historia pudo haberlo destilado mejor.

Va en ello la paradoja de que, en su origen, ni siquiera se concibió como un juicio en el que pudieran ser demandados los jueces. Fue pensado, y así introducido, como un juicio para controlar las leyes emanadas del poder legislativo y los actos provenientes del ejecutivo;[1] incluso, como un juicio para procurar que los actos de

* Magistrada de circuito, Poder Judicial de la Federación, doctora en Derecho por la UNAM.

1 Véanse los arts. 23, 24, y especialmente el 25, del Acta de Reformas de 1847, considerada de los primeros documentos normativos que recogen el amparo mexicano.

autoridad se ajustaran al recientemente delineado federalismo mexicano (amparo por invasión de esferas).[2] Pero no se concibió, no fue pensado como un juicio para controlar los actos de los jueces, fuesen federales o estatales. Y vino a ser el amparo judicial —el amparo que se promueve contra jueces— el que cincelara su historia: precisamente iniciándose con el debate de si la procedencia genérica del amparo, establecida en el siglo XIX, incluía entre estas a los jueces como autoridades que podrían ser demandadas en este tipo de juicios.[3]

Paradójico pues, sin siquiera haber sido concebido para tener entre sus funciones normativas u objetos originarios revisar actos y decisiones judiciales, haya sido esta función la que, poco después de su concepción y a lo largo de una ya centenaria tradición, marcó su historia y le dio forma.

Desde aquel gran debate recogido en el célebre amparo del juez Vega, en el que tras una larga polémica y discusión quedó pretorianamente aceptada la procedencia del juicio de amparo contra actos judiciales, eventualmente llevada a ley y luego suprimida y luego reestablecida, con los años el amparo judicial ha sido ya tan internalizado en el sistema jurídico mexicano a tal punto que parecería ser parte de su genética natural.

Sentada esa premisa, empezarían nuevos frentes de discusión y tareas para teóricos, practicantes, legisladores y jueces, como serían: la diferenciación procesal y dogmática entre el amparo promovido contra actos judiciales, *vis-à-vis,* los demás amparos (contra leyes y contra autoridades ejecutivas); asimismo, como discusión interna dada en el seno mismo del amparo judicial, aquella sobre si habría que hacer una diferenciación procesal y normativa entre actos dictados dentro del proceso judicial, frente a aquellos actos judiciales posteriores al final del procedimiento; y entre estos y el amparo contra las sentencias definitivas en tales juicios dictadas. Diferenciación esta última —amparo contra sentencias definitivas y todo lo demás— que con los años llevaría a la bifurcación procesal que se recogería en la Ley de Amparo de 1919, hoy en día totalmente superada y acogida, como amparo indirecto *vis-à-vis* amparo directo.[4]

---

2 Así se recoge ya en la Ley de Amparo de 1861, expedida pocos después de la Constitución de 1857.

3 Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* México, Porrúa, 1999. Varios de los ensayos ahí reunidos documentan y detallan lo aquí y en lo sucesivo referido. También véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado (preocupaciones, inquietudes, esperanzas...),* México, Laguna, pp. 50 y ss.

4 En su origen la terminología tenía sentido, puesto que el amparo indirecto era biinstancial: primero se litigaba ante juez de distrito y luego era posible abrir una segunda instancia en la que conocía la Suprema Corte, de ahí que de modo "indirecto" se llegaba al máximo Tribunal. En contraste, el amparo directo era "directo" porque, siendo uniinstancial, lo conocía directamente el máximo Tribunal. Hoy la terminología ha perdido un poco de sentido porque ambos amparos admiten una segunda instancia revisora, aun cuando en el amparo directo esa segunda instancia se abre

Como era de esperarse, el amparo judicial gestaría el fenómeno del abuso del amparo contra actos judiciales, de modo que la presentación de amparos llegó a entrampar y eternizar procesos judiciales por doquier. Empezaría la larga historia de barreras que se fueron poniendo al amparo judicial mismo, en especial el promovido contra actos intraprocesales, con el objeto de contrarrestar ese abuso. Su procedencia se habría ido limitando a través de múltiples aristas, desde la necesidad o exigencia de tener que agotar recursos "ordinarios" (previstos en la legislación procesal de la que emanaba el acto judicial) previo a acudir al juez de amparo, como la necesidad de "preparar" las violaciones procesales que se quisieran hacer valer, así como se ideó el concepto, hoy pivote, de "actos de imposible reparación. Concepto sobre el que vendrían los largos y apasionantes debates tratando de esclarecerlo y darle sentido[5] y que subsiste hasta la fecha como el gran delimitador de en qué casos podría —excepcionalmente— ser procedente el amparo judicial contra actos intraprocesales (distintos a "sentencias definitivas") en la vía indirecta.

La alta litigiosidad que presentaba el amparo judicial habría de llevar a que fueran oleadas de asuntos las que se acumulaban en la Suprema Corte y con los jueces de distrito. En lo que se veía como un intento de poder gestionar esas cargas, se interpretaban ampliamente las causales de improcedencia para poder ir desechando y sobreseyendo lo más posible,[6] lo que llevaría al juicio de amparo a ser —pese a su gran valoración social— de un entramado procesal complejo; que para poder comprender y transitar exitosamente, además de necesitarse paciencia por el rezago, obligaba a sus operadores a estudiarlo ampliamente y seguir muy de cerca los criterios judiciales que le iban dando forma y normativa.

Aun cuando todos esos años permanecía disponible el amparo contra leyes, así como el amparo contra actos del ejecutivo, el amparo judicial ocupaba casi todo el espacio y se traducía en los amplios e inmanejables volúmenes de trabajo que aquejaban a la Corte y los jueces de distrito. Diría Rabasa: el amparo judicial se tradujo en la "imposible tarea" de la Suprema Corte por su volumen, por ocupar prácticamente todos sus tiempos, y le distraían de la que tendría que ser la auténtica función política y normativa del juicio de amparo y de la propia Suprema Corte, como contra peso

---

solo excepcionalmente para cuestiones de constitucionalidad (no de legalidad) y porque ninguna de estas dos formas de amparo se presenta directamente ante la Suprema Corte. Esta diferenciación entre directo e indirecto se acogería constitucionalmente en el texto original del art. 107, en 1917 y se llevaría a la Ley de Amparo de 1919.

5 Bonilla Lopez, Miguel, *El amparo contra actos en juicio de ejecución irreparable,* México, IJF-CJF-Miguel Ángel Porrúa, 2019.

6 Algunas de las actuales causales de improcedencias tienen su origen en criterios sostenidos pretorianamente, que luego fueron incorporándose a la Ley de Amparo por reformas legislativas; incluso se estableció el sobreseimiento o caducidad por inactividad procesal (por falta de impulso de las partes) también como herramienta para abatir cargas de trabajo.

del poder político.[7] El amparo judicial llevaría al rezago histórico que arrastró la Suprema Corte por décadas y la caracterizó, a tal punto que, recuerdo, el ministro Gudiño solía decir, sintetizando, que la historia de la Corte era la historia de su rezago, en tanto sus reformas internas obedecían, en mucho y en el fondo, a estrategias para poder abatirlo.[8]

Andado el camino de la diferenciación procesal antes anotada, entre el ahora llamado amparo indirecto y el directo, y en el camino de aliviar a la Corte de ese cúmulo de "imposibles" tareas y rezago, llega la crucial creación en los cincuenta (1951) de los tribunales colegiados de circuito, como órganos a los que se encargaría el conocimiento del amparo directo. Inicialmente, solo de algunos específicos casos (identificados en ley, en tanto los no identificados seguirían correspondiendo a la Corte) y, gradualmente, tras varias reformas en el curso de casi cuatro décadas (1988), hasta la asunción de la totalidad del amparo directo por los tribunales colegiados.[9] Nótese pues, otra vez, cómo el amparo judicial y, claro está, el abuso y alta recurrencia del mismo, motivaría no solo la importante bifurcación procesal del juicio de amparo y los debates jurídico-políticos sobre el papel de la Corte frente a los poderes públicos, federales y locales, sino también las reformas estructurales que sufriría la Corte misma en su interior (aumento gradual de ministros, división y creación de salas) y, décadas después, la creación de una nueva infraestructura institucional —los tribunales colegiados de circuito—, hoy en día, uno de los pilares centrales sobre los que descansa la judicatura federal.

Las múltiples restricciones que fue sufriendo la procedencia del amparo (indirecto) contra actos judiciales intraprocesales, capturadas, como se anticipó, en el concepto de "actos de imposible reparación", fue llevando a enfilar y así concentrar la procedencia del amparo contra actos judiciales hasta que se dictara la sentencia definitiva, convirtiéndose así el amparo directo en el medio por excelencia para el control constitucional y legal de todo el proceso judicial —sentencia y actos procesales incluidos— precisamente por la muy excepcional procedencia del amparo indirecto judicial.

Este rápido esbozo deja en claro que, ciertamente, la historia del amparo judicial es, en mucho, la historia del juicio de amparo e incluso gran parte de la historia de la propia Suprema Corte (hasta la década de los noventa, donde ya toma otro giro a partir de la reforma de 1994); y explica, también en mucho, la historia y transformaciones que durante más de un centenar de años han ido moldeando y dando cuerpo

---

7 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 2000.

8 Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.,* pp. 31 y ss. En el mismo sentido hace varias consideraciones Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.,* pp. 744 y ss.

9 Con detalle se pueden advertir estas hipótesis y su gradual ensanchamiento entre otros, en los textos de Fix-Zamudio y Gudiño Pelayo arriba citados.

a lo que hoy es la infraestructura institucional de que se compone la judicatura federal.

El amparo contra actos judiciales, cuyo grueso, como hemos dicho, se concentra en el amparo directo, hizo crecer a la Suprema Corte en número de ministros y salas, hasta que ya no era posible más; y luego dio lugar a la creación, inicialmente, de unos cuantos tribunales colegiados (cinco originalmente) que compartirían con la Corte la potestad de resolverlos para, posteriormente, absorber por completo esta tarea. Ahora son cientos y cientos los tribunales de circuito[10] que se ocupan de ello, sin que se pueda vislumbrarse hasta dónde llegaran, aun cuando las cargas de trabajo empiezan a dar señales de que está cerca el momento en que empezará a crujir el diseño.

La metamorfosis del amparo que configuró el amparo judicial llevaría a que mucho se discutiera sobre la naturaleza jurídica del amparo directo: que si era realmente un juicio o que si era propiamente un recurso, concretamente casacional, por aquello de que era el medio a través del cual se "cazaban" las sentencias dictadas por los tribunales "ordinarios" (en oposición a los tribunales "no ordinarios" o "extraordinarios" en que se convertían los tribunales de amparo). Hay que considerar que, al par de esta bifurcación y como causa eficiente de la misma, subyacía el debate de si la "exacta aplicación de la ley" de que hablaba el artículo 14 constitucional era o no una garantía individual en esos literales términos y si era defendible a través de este juicio. Vallarta, Mejía, Rabasa, por mencionar algunos de los juristas de esa época, participaron en esos debates sobre cuáles tendrían que ser las funciones del amparo en relación con el célebre artículo 14 constitucional, cuyo entendimiento dio vida y cuerpo al amparo judicial.

La historia, claramente se ve hoy, así lo admitió y así fraguó: considerando la procedencia del amparo en el que se hacían valer la inexacta aplicación de la ley como violaciones "indirectas" a la Constitución, en tanto lo que se alegaba que había sido violado eran las leyes (ordinarias) procesales o sustantivas aplicadas en el juicio (y no propia o directamente alguna de las "garantías individuales" constitucionalmente recogidas). Así, el amparo judicial, además de llevar a la que fuera la importante bifurcación procesal aludida, fue dando al amparo, particularmente al amparo directo, un perfil preponderantemente casasionista, en el que en muy contadas ocasiones se abordaban cuestiones constitucionales. Desde esta perspectiva, el amparo judicial, además de todo lo antes anotado, también es causa eficiente, si bien no única, de que el juicio de amparo se haya "desconstitucionalizado" y, más bien, haya fungido histórica y preponderantemente, pese a su potencial, como un medio de control de legalidad de las sentencias dictadas por otros órganos judiciales, locales o federales.

---

[10] Según la última consulta al portal web del Consejo de la Judicatura Federal, actualmente hay 251 tribunales colegiados de circuito, *https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=informacion%2FnumeroOrganos.htm*

II. Una nueva fuerza, una nueva parte de la historia

Esta apretada síntesis, claramente definida por todo lo acontecido por y alrededor del amparo judicial, es la cara más conocida de la historia del amparo. La que más cosas del *statu quo* del juicio de amparo auxilia a entender. Sin embargo, no es la definitoria ni explicativa de sus más recientes mutaciones ni de la nueva fisonomía, más que legal o procesal, que empíricamente toma hoy en día el amparo judicial.

La que estimo es la nueva cara del amparo y del amparo judicial está motivada por algo que, si bien ha sido parte de la vocación originaria del juicio de amparo, de unas décadas a la fecha empieza a ser de lo más intensamente definitorio. Me refiero al juicio de amparo contra autoridades administrativas, nicho del amparo que, a diferencia del amparo contra jueces, fue, históricamente hablando, parte de su núcleo originario y vocacional. Es mucho lo que ha pasado en el amparo contra autoridades administrativas y esto ha cambiado mucho de lo que pasa en la praxis del amparo y, más específicamente, del amparo judicial. Intentaré explicarme.

Un buen punto de partida es empezar por una de las bases que normativamente impacta, si no es que da pie, a esta ulterior parte de la historia: el cambio de espectro que tuvo el amparo judicial.

El amparo judicial fue originalmente legislado —por irnos a un antecedente histórico, piénsese en la Ley de Amparo de 1919— bajo la consideración de que esos juicios de amparo tenían como materia de impugnación actos o resoluciones provenientes de juicios civiles y penales. Con la expedición de la Ley de Amparo de 1936, el espectro del concepto de "amparo judicial" fue ampliado para comprender también las resoluciones dictadas en materia laboral, que hasta antes de ese momento se conocían a través del amparo indirecto (por no provenir de autoridades "judiciales").[11] Luego, con motivo de las reformas de 1968 a la Ley de Amparo (concordantes con reformas al régimen de justicia fiscal o contenciosa administrativa, materializadas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1967), se sumarían al amparo judicial aquellas resoluciones dictadas por "tribunales administrativos".[12] Así, ahí donde históricamente se hablaba del amparo contra "actos de tribunales"

[11] Con la expedición de la Ley de Amparo de 1936, que ocurrió en un contexto histórico precedido de importantes reformas laborales, se definió legalmente que el amparo contra las resoluciones de las juntas de conciliación y arbitraje se tramitaría como amparo directo (hasta antes se hacía como amparo indirecto contra autoridades, pues las juntas se asimilaban a autoridades administrativas). Poco antes, en 1931, se había creado la Cuarta Sala en la Suprema Corte, dedicada en exclusiva a tal materia.

Véase Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal de Trabajo de 1931", en *op. cit.*

[12] El fundamento constitucional se había introducido en reformas al art. 107 constitucional publicadas en *DOF* de 25 de octubre de 1967; y en la Ley de Amparo fue por reformas publicadas en el *DOF* de 30 de abril 1968.

(el típico amparo judicial), se cambiaría el lenguaje para que hoy en día se hable de "actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo", procurando así dar una equivalencia de trato en el régimen jurídico procesal entre aquellos actos que venían tribunales judiciales y aquellos que, siendo materialmente jurisdiccionales, no provenían de tribunales "judiciales". Recuérdese que los órganos laborales que resolvían conflictos y los tribunales administrativos no formaban parte de los poderes judiciales.[13]

El amparo judicial en materia laboral, en su momento, introdujo cambios en la praxis del amparo y ocupa actualmente en la estadística judicial un lugar bastante importante. Mas no advierto que haya presentado mutaciones significativas en sí mismo considerado y, menos aún, que hubiese cambiado el curso de la historia del juicio de amparo mismo. Se configuró de manera más o menos semejante al amparo directo "tradicional" (civil y penal), con algunas notas ciertamente importantes, distintas en cuanto a la suspensión y la suplencia de la queja, propias de su naturaleza social. Se presenta semejante al amparo judicial civil en el sentido de que suele provenir de un litigio entre particulares —empleado y empleador— que, una vez resuelto por su instancia "natural", se continúa discutiendo en el amparo directo; sin que con decirlo así desconozca la posibilidad de que pueda presentarse también por derechos colectivos laborales. También se asemeja al amparo judicial penal, en el sentido de que una parte tiene una situación de desventaja frente a la otra (trabajador frente a su empleador) y eso conlleva a que al trabajador le asista la suplencia de la queja. Tomó pues un poco de los dos amparos judiciales hasta entonces existentes.

Con motivo de las recientes reformas en materia laboral, destacadamente lo relativo a que ahora serán órganos juzgadores los del poder judicial federal, habrá que ver qué curso toman las cosas ya que entre en pleno vigor la reforma laboral, aun cuando hoy no advierto notas que pudieran tener el potencial de cambiar dramáticamente el curso de cosas. Acaso, pensaría que se disminuirá el volumen de amparos directos en la materia dado que hoy en día un componente importante de esas cargas se explica en función de frecuentes violaciones formales, de procedimiento e *in iudicando*, que previsiblemente aminoren cuando los casos sean decididos por jueces federales.

Sin embargo, lo que ha pasado desde la introducción en 1968 del amparo judicial en materia administrativa en la Ley de Amparo ha tenido un impacto y destino distinto y merece, estimo, un análisis aparte. Es el 68 el año que fija el de punto de inflexión importante —a la postre tan solo el punto de partida— en la historia pues,

[13] Por muy reciente reforma en materia laboral (*DOF* de 1 de mayo de 2019), la justicia laboral se ha transfigurado y ahora habrán de ser resueltas por órganos de la judicatura federal, de modo que ya cabrían en el concepto tradicional de "tribunales judiciales". Los tribunales administrativos aún son parte de los poderes ejecutivos, federal o locales, así sea que gocen de cierta autonomía técnica y de gestión.

hasta esa fecha, el amparo administrativo, en general, e incluso las resoluciones dictadas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación (creado desde los años treinta), transitaba por el amparo indirecto o biinstancial, pues al Tribunal no se le consideraba un "tribunal judicial".[14]

Es en este segmento del amparo judicial donde las cosas han cambiado y, de modo significativo, en el amparo judicial en su segmento administrativo. En general, el juicio de amparo en materia administrativa ha evolucionado bajo dinámicas distintas que, por un lado, han cambiado sustancialmente lo que es materia de amparo indirecto en tal materia y, por otro lado, y a su vez, han venido dando al amparo judicial-administrativo una historia distinta, contenidos y connotaciones propias, que lo diferencian o singularizan del amparo judicial de las restantes materias civil, penal y laboral. Y, no solo eso, que impactan transversalmente la sistematicidad y funcionalidad del juicio de amparo visto como un todo.

Es tan estrecha la relación amparo administrativo y amparo judicial-administrativo que, para poder explicar cómo es que esto que apunto sucede en el amparo judicial a propósito del amparo administrativo, por qué se da y por qué sucede, es preciso dejar sentado un segundo punto de partida en esta narrativa: el alcance y contenidos posibles del amparo contra actos de autoridades administrativas.

La posibilidad de demandar a las autoridades del poder ejecutivo fue uno de los pilares de origen del juicio de amparo. Fue ideado como un medio de defensa por parte de los particulares frente a los actos de autoridad que estimaran lesivos de sus derechos y es parte de la vocación originaria del juicio de amparo, como quedó establecido al inicio de este documento.

A diferencia de lo que sucedió en amparos contra autoridades judiciales —en los que hubo épocas en que no se consideró viable o incluso se proscribió— en el caso del amparo contra autoridades administrativas no ha habido ese tipo de polémicas. Cuando más, las polémicas han girado en torno a si ciertos tipos de actos dentro del gran género de actos de autoridad administrativa debieran o no ser revisables a través del juicio de amparo (o siquiera revisables), en tanto áreas sensibles del ejercicio del poder público. Doctrinalmente se acuñó el término de "improcedencias constitucionales" para referirse con este a aquellos cotos vedados para el juicio de amparo, en tanto era la propia Constitución la que impedía su procedencia.[15] Por mencionar un

[14] Si bien antes de la incorporación, en 1968, de los "tribunales administrativos" a las reglas del amparo judicial hubo históricamente amparo judicial (directo) en materia administrativa, del que conocía la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte (cuando creada en 1928), esos amparos directos eran contra sentencias de juicios ordinarios de oposición (administrativos), que fueron menguando —con ello el amparo directo también— y desaparecieron de manera concomitante con la instauración del Tribunal Fiscal de la Federación. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "El amparo mexicano en materia administrativa y la revisión fiscal", en *op. cit.*

[15] Este término, en general, hace referencia a los cotos vedados constitucionalmente para el juicio de amparo, sean o no provenientes de actos del poder ejecutivo, aun cuando en el presente do-

par, se estableció la improcedencia contra actos de autoridades en materia educativa, así como de ciertos actos en materia agraria.[16]

Las improcedencias constitucionales que se referían a actos del ejecutivo han sido removidas[17] y la que se refería constitucionalmente al poder legislativo, pero vía Ley de Amparo se ampliaba a las autoridades administrativas respecto a las autoridades electorales —materia históricamente proscrita del juicio y aún a la fecha— se abrieron en los últimos 25 años nuevos caminos, esencialmente, a través de la instauración de un sistema paralelo robusto de justicia electoral —a través del hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— en el que existen una pluralidad de medios de defensa que, si bien con otros nombres, hacen (prácticamente) las veces de un juicio de amparo, tanto indirecto como directo,[18] en el que pueden ser deman-

cumento nos concentramos solo en estos últimos. Las improcedencias constitucionales también comprendían específicos actos de los poderes legislativos, como los relativos a cuestiones electorales (antes encargadas a la Cámara de Diputados), así como a los actos de tal Cámara del procedimiento conocido como "desafuero". Estas improcedencias eran replicadas y un tanto amplificadas, por relación, a otros actos en la Ley de Amparo. Por ejemplo, en materia electoral se especificaba que tampoco procedía el amparo contra actos de autoridades electorales (administrativas); o en materia política, contra decisiones "soberanas" de los congresos locales. Por mencionar un par de autores que conceptualizaron estas como "improcedencias constitucionales". Véanse Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo,* México, Porrúa, 1994, pp. 448 y ss.; así como Arellano García, Carlos, *Derecho internacional público,* México, Porrúa, pp. 593 y ss.

16 El entonces art. 3, frac. II, decía: "Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno". El art. 27, fracción XIV: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover juicio de amparo". Arellano García, Carlos, *op. cit.*, refiere también lo dispuesto en el art. 33 constitucional, que decía: "El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

17 Por reformas de 1993 fueron removidas las improcedencias establecidas de los arts. 3 y 27 constitucionales. Lo relativo al art. 133 fue reformado en 10 de junio de 2011 (en el marco de la reforma de derechos humanos), aun cuando para establecer que no se podría decretar la expulsión sin previa audiencia, lo que ha permitido la procedencia del juicio de amparo contra tales actos, que se realizan en el marco de un procedimiento administrativo migratorio.

18 Puede decirse que las funciones del amparo indirecto se cumplen en materia de defensa de derechos político-electorales a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; mientras que las funciones del amparo directo a través del llamado "juicio de revisión constitucional"; incluso las funciones de recurso de revisión, a través del "recurso de reconsideración", medios de defensa todos estos regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

dadas las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, de modo tal que la persistencia de esa improcedencia en el juicio de amparo, tanto constitucional como legal, perdió importancia.

En ese gran tramo en el que era viable el amparo contra autoridades administrativas, el juicio de amparo era, a diferencia de las múltiples trabas que legal y jurisprudencialmente tenía la procedencia del amparo judicial, relativamente accesible. Todavía más, la Ley de Amparo de 1936, por importantes reformas legales que se le fueron haciendo y destacadamente las de 1976, en un afán de dotar de mayor accesibilidad a la justicia, y en consonancia con el régimen constitucional, reconocía en materia agraria que, dada por la alta litigiosidad y las múltiples discusiones que habían traído, era necesaria una regulación diferenciada —que llegaría a ser el "Libro Segundo" de la Ley de Amparo, dedicado al amparo en materia agraria, con reglas más acordes con su naturaleza social—.[19] El amparo agrario era el medio de defensa de los sujetos de derecho agrario y de los derechos agrarios por excelencia para defenderse de los actos de las autoridades del ejecutivo federal encargadas de tal materia y en su interior incluso se bifurcaban distintas modalidades del procedimiento de amparo, según la materia o fondo del litigio.

Cuando hace alrededor de 100 años en el juicio de amparo se distinguió entre el amparo directo y el indirecto, el amparo en materia administrativa fue, junto con el amparo contra leyes en el que se demandaba al poder legislativo emisor, el típico caso de un amparo que se presentaba como amparo "indirecto"; que se conocía en dos instancias, la primera a cargo del juez y la segunda a cargo de la Suprema Corte; y procedía, con las salvedades anotadas, contra las autoridades administrativas en general.

Sin embargo, ahora las cosas son muy distintas, no solo por la ya aludida remoción de las "improcedencias constitucionales" que, dicho sea de paso, podría decirse ha sido el factor de menor peso en la mutación ocurrida. La "judicialización" del amparo administrativo admitida legalmente a finales de la década de los sesenta, aunque tardíamente (en comparación con su incorporación, en los sesenta, a la Ley de Amparo), cobró factura cuando otras cosas pasaron afuera del amparo.

El amparo contra autoridades administrativas cambió de manera casi total porque el ejercicio del poder público se complejizó y así sucedió con el diseño institucional y organizacional del mismo. La forma en que ahora, por orden constitucional y diseño legal, se ejerce el poder público en funciones no judiciales ni legislativas, es drásticamente distinto al de ataño y, además de estar sumamente sofisticada su estructura organizacional, el propio diseño organizacional ofrece ahora muy variadas y antes inexistentes formas de resolución de conflictos entre las personas y la auto-

[19] Véanse Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia agraria", en *op. cit.*; y Burgoa, Ignacio, *op. cit.*

ridad. Todo eso se conjugó en una distinta forma de practicar el juicio de amparo administrativo. Intentaré una retrospectiva temática para explicarme, aunque no la haré del todo en orden cronológico preciso.

En el devenir del derecho administrativo, en las últimas décadas han ocurrido muchas cosas de suma relevancia. Se pasó de una administración centralizada, a una administración centralizada que convivía con una administración descentralizada o paraestatal, a un esquema en el que hoy en día, además de esas dos estructuras, conviven múltiples órganos reguladores y autónomos que ejercen importantes funciones por ellos mismos de las más variadas naturalezas (bancarias, electorales, energéticas, competencia económica, telecomunicaciones, educativas y otras),[20] sin vínculos con el ejecutivo federal, pero encargándose de funciones que tradicionalmente le habían sido atribuidas. Se pasó de no tener siquiera legislación que regulara el procedimiento y emisión del acto administrativo, manifestación por excelencia del poder de la administración frente a las personas, a la expedición en los noventa[21] (tardía en comparación con el derecho comparado) de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo (con sus réplicas estatales) que es parte ya del día a día del ejercicio del derecho administrativo. Y así, incontables cambios más han sucedido.

No podré, ni tiene caso, apuntar aquí todas las mutaciones ocurridas. Lo que haré es concentrarme en dos que son claves para el entendimiento de las mutaciones que sostengo ha sufrido el amparo en materia administrativa y, con ello, el amparo judicial y el amparo en general. Me refiero a: *i)* la creación de la justicia agraria, con la instauración del Tribunal Agrario, y *ii)* la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, aunque, en realidad, más que su creación, las más recientes reconfiguraciones que lo convirtieron en el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y los correlativos tribunales en los órdenes jurídicos locales.

2.1. Una nueva justicia agraria

Una de las vertientes más importantes del juicio de amparo (indirecto) era la vertiente agraria del mismo. Como anticipé, el llamado "Libro Segundo" de la ya abrogada Ley de Amparo estaba dedicado, en exclusiva, a regular el juicio a modo de un procedimiento diferenciado del resto del derecho adjetivo cuando lo que se hacía valer era la defensa de derechos agrarios. Había incluso juzgados de distrito especializados en la materia agraria y una cierta idea de que era un amparo diferente, que exigía un conocimiento de derecho sustantivo y adjetivo peculiar. Para quienes inician su

[20] Una revisión de las reformas constitucionales al capitulado del poder ejecutivo lo evidencia. Véase Salazar, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.

[21] Publicada en el *DOF* de 4 de agosto de 1994.

aprendizaje de amparo con la ley actual, esto puede sonar como a reliquia, pero lo cierto es que el cambio tampoco es tan remoto en el tiempo. El amparo agrario fue, en su época, un simbolismo de lo más característico del derecho mexicano frente al mundo: los derechos sociales de avanzada que reconocía y protegía, no solo con normas sustantivas, sino también adjetivas, y destacadamente a través del amparo, que también tanto prestigio había dado.

En los noventa, entre las muchas transformaciones normativas que se vivieron en esa época —fue una época de importantes cambios constitucionales, legales y en el derecho internacional—[22] hubo una importante reforma en materia agraria,[23] de orden constitucional, con su consecuente emisión de leyes secundarias. Con esa reforma se reconfiguró de fondo el derecho agrario en lo sustantivo —un hito histórico considerando el valor revolucionario del agro en México— y concomitantemente se reguló un novel derecho adjetivo para la resolución de conflictos en esa materia. Ese nuevo régimen trajo consigo la creación e instalación de tribunales agrarios especializados en el conocimiento de esos litigios.[24] Se trató de un sistema jurisdiccional completo, con órganos unitarios y colegiados, cada cual con competencias diferenciadas y su propio sistema recursal, bajo el arco del denominado Tribunal Superior Agrario.

El impacto de esto en el juicio de amparo fue contundente. Los amparos en materia agraria disminuirían de modo importante, al punto que en la actualidad son muy pocos. Los pocos amparos que actualmente se presentan suelen ser amparos *directos* —ya casi no hay amparos indirectos— en los que se revisan sean sentencias definitivas, ya sea de la Sala Superior del Tribunal Superior Agrario o de los tribunales unitarios agrarios (cuando resuelven terminalmente). Mucho se concentra en los tribunales colegiados del primer circuito, dado el sistema previsto en la legislación de la materia conforme al cual ciertas decisiones se revisan o decidan en el Tribunal Superior Agrario, cuya sede está en la Ciudad de México. Los pocos amparos indirectos que se presentan en la materia, a semejanza de lo que sucede en el amparo civil, suelen ser contra actos intraprocesales de esos procedimientos en los que se discute si tal o cual decisión intraprocesal es de "imposible reparación".

Sin duda, también influiría en la mengua en amparo agrario —en un descenso que muy probablemente habría empezado antes de los noventa— que el reparto agrario fue agotándose y eso impactando el número de litigios que se presentarían.

---

22 Por mencionar algunas, la importante reforma educativa (art. 3), la propia reforma agraria aquí en referencia (art. 27), la reforma sobre relaciones Iglesia-Estado (art. 130), la reforma política del Distrito Federal (art. 122), la autonomía del banco central (art. 28); la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la reprivatización de la banca, así como la privatización de importantes sectores económicos e importantes reformas electorales.

23 *DOF* de 6 de enero de 1992.

24 Con asiento constitucional en el art. 27, frac. XIX, se expediría una nueva Ley Agraria (de publicación de misma fecha) y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (*DOF* de 26 de febrero de 1992).

Pero, más que eso, creo que lo sucedido permite afirmar que fue el surgimiento de un sistema de justicia agraria completo el que llevó a la casi extinción del amparo agrario.

Actualmente, la (ya ni tan nueva) Ley de Amparo de 2013 no contiene una sección específica sobre el amparo agrario. Hay tan solo algunos preceptos dispersos en su cuerpo que rigen los casos en que acuden al amparo sujetos de derechos de esta naturaleza en la defensa de ciertos derechos[25] que, reitero, generalmente se presentan a modo de amparo judicial, más precisamente, como amparo directo. Los órganos del poder judicial federal especializados en amparo agrario desaparecían hace ya muchos años; no tengo clara la fecha, pero podrían ser alrededor de unos 20 o más.

La existencia de esa importante reforma sustantiva y creación de infraestructura jurisdiccional —no judicial— precisamente por prever "medios ordinarios" de defensa y de solución de conflictos en esa materia, llevaría a que, a merced del "principio de definitividad", lo que antes daba cuerpo al amparo agrario fuese ahora improcedente y, en cambio, se procesara, luego de agotado el camino "ordinario", como "amparo judicial", rigiéndose ahora bajo las reglas comunes de este (en su vertiente de amparo contra actos de "tribunales administrativos").

En resumen, el contexto posrevolucionario dio lugar al amparo agrario, y las revoluciones normativas de la "modernización" de los años noventa, que trajeron, entre otras cosas, la instauración de los tribunales agrarios, acabaron con él; o, al menos, lo reconfiguraron de forma y fondo de modo importante. Ahora, son esas autoridades jurisdiccionales agrarias las que ventilan y deciden problemáticas que durante décadas fueron atendidas por jueces de distrito, a través de juicios de amparo indirecto, así sea que conociendo de las decisiones tomadas por el ejecutivo federal (entonces máxima autoridad agraria). Así, el amparo directo que hasta ese momento era preponderantemente civil, penal y laboral, y en poco administrativo, empezó a nutrirse de amparo agrario.

2.2. Una nueva justicia administrativa

Mucho antes de que hubiere justicia agraria se constituyó el primer "tribunal administrativo" (1937). Se trataba del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, situado en el seno del poder ejecutivo, cuya existencia llevaría a que décadas después (1968) en la Ley de Amparo se hablara de "tribunales administrativos".

Sin embargo, el impacto que en la praxis del amparo tuvo la creación del Tribunal Fiscal, a diferencia de lo que sucedió con Tribunal Superior Agrario, tardó en notarse, aunque a la postre ha resultado ser un impacto sumamente dramático.

[25] Véanse los arts. 17, frac. III (plazo diferenciado para presentar la demanda); 63, frac. I (reglas específicas para sobreseer por desistimiento); 75 (pruebas de oficio) y 79, frac. V (suplencia de la queja).

Más aún, me atrevería a decir que el impacto que en la praxis del amparo tuvo la existencia de este órgano jurisdiccional empezó a notarse —al menos a notarse significativamente— en un momento más o menos concomitante con el impacto que tuvo la creación de la justicia agraria. De hecho, por eso he preferido narrar primero lo agrario y luego esto.

El impacto gradual y tan desplazado en el tiempo que tuvo la creación de esta jurisdicción (no judicial, sino parte del poder ejecutivo) es atribuible, estimo, a múltiples factores. Destacadamente, a que el Tribunal Fiscal de la Federación arrancó con un nicho competencial muy estrecho y delimitado a ciertos actos en materia fiscal, algo que hoy en día, y particularmente desde hace no muchos años, es diametralmente distinto.

En efecto, en su configuración original, la estrecha competencia del Tribunal Fiscal de la Federación era exclusivamente en materia fiscal y ni siquiera todo conflicto fiscal. Eso fue cambiando a través de múltiples reformas legislativas, orgánicas y procesales; y otras veces por interpretación judicial, —sería imposible aquí reseñarlas— hasta el punto que actualmente su ámbito competencial es sumamente amplio y comprende, en general, la justicia administrativa.[26] Destacadamente, las reformas ocurridas en 2000,[27] que lo llevarían a cambiar de nombre para ya no ser el "Tribunal Fiscal de la Federación", sino el "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", así como las sucesivas que tuvo en su regulación orgánica y competencial, como en la legislación procesal que le rige, cambiaron de forma contundente el entendimiento de este sistema de justicia.[28] Volvió incluso a cambiar de nombre (2016) hace poco para ser ahora el "Tribunal Federal de Justicia Administrativa".

---

[26] Un par de breves reseñas pueden consultarse en Nava Negrete, Alfonso, "70 años del Tribunal Administrativo Federal de México", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* t. LXVII, mayo-agosto de 2017 y Lucero Espinosa, M., "La transformación del contencioso-administrativo en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, 2003, *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000200012*

[27] Reformas publicadas en *DOF* de 31 de diciembre de 2000. Aun cuando las competencias no fiscales (sino de justicia contenciosa-administrativa) habían venido acrecentándose desde antes, en 2000 se adiciona la fracción XIII al artículo 11 de la entonces Ley Orgánica del Tribunal para que, además de las competencias específicas que ya otras hipótesis normativas le asignaban, tuviera una competencia —si bien no total, casi transversal— en general en la materia administrativa. La fracción agregada decía: "Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

[28] Véanse las reformas de *DOF* de 1 de diciembre de 2007 y nueva Ley Orgánica de 2016 (DOF de 18 de julio), con cambio de nombre nuevamente a Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Igualmente importante, la expedición en 2005 (*DOF* 1 de diciembre de 2005) de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que se extrae del Código Fiscal de la Federación la regulación procesal de este medio de defensa (derogándose el capitulado correspondiente), y sus sucesivas reformas.

Estas mutaciones harían pasar a la lejana historia aquellas discusiones sobre si también tendría que tener o podría tener competencia en asuntos administrativos en general (no solo en lo estrictamente fiscal) y porta hoy en día en su propia nomenclatura la respuesta. Como su nombre lo dice, hoy es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (ya ni siquiera tiene la palabra "fiscal" en su nombre) y es competente para conocer, casi a modo de regla general (con excepciones) de cualquier (o de la gran mayoría) de los actos administrativos definitivos (no intraprocesales, referido tal término al procedimiento administrativo) emitidos por autoridades administrativas federales.[29]

Aunado a ello, también es crucial mencionar que la optatividad o indispensabilidad de acudir a esta instancia, antes de poder acudir al amparo, ha tenido una larga historia, pues en la regulación procesal que rige estos juicios la posibilidad y condiciones para otorgar la suspensión como medidas cautelares ha sido muy variante. En los noventa, la Corte reconocería que la suspensión, como regulada entonces en el Código Fiscal de la Federación, era similar a la del amparo y, por ende, debía agotarse el juicio de nulidad previo a acudir al amparo (en aquellos casos en que tuviera competencia el Tribunal Fiscal, muchos menos que los actuales).[30] Sin embargo, la expedición de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo cambiaría las cosas de modo importante (2007, expedido cuando se extrajo del Código Fiscal la regulación del juicio) y llevaría a una interpretación contraria —que la suspensión en el juicio contencioso era más gravosa que en la Ley de Amparo—,[31] crite-

---

29 Actualmente establecidas en el art. 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), en relación con los diversos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que establecen los supuestos en que es competente. Se trata de una larga estela de muy variadas hipótesis, que por su extensión no es conveniente reproducir aquí.

30 Se plasmó en las tesis 2a./J. 8/97. Multas administrativas o no fiscales. Principio de definitividad en el amparo contra las. Luego, se suscitaría nuevamente discusión a propósito de distinta regulación en el propio Código Fiscal, resolviéndose en el mismo sentido, como se aprecia en las tesis: Tesis: 2a./J. 154/2002: Suspensión contra resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación que la prevé, no exige mayores requisitos para concederla, que la ley de amparo. Tesis: 2a./J. 155/2002: Resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El juicio correspondiente debe agotarse, previamente al amparo, al no prever la ley del acto mayores requisitos para conceder la suspensión que los previstos en la ley que rige el juicio de garantías. Volvería a suscitarse discusión en torno a esto, luego de las reformas competenciales de 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal (mientras persistía en el Código Fiscal la regulación procesal), reiterándose la similitud entre ambos ordenamientos por lo que hace a la suspensión, lo que se reflejaría en la tesis: 2a./J. 95/2004: Resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Previo al juicio de garantías necesariamente debe agotarse el juicio de nulidad, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

31 Plasmado en la tesis 2a./J.56/2007: Resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. No es necesario agotar el juicio correspon-

rio obligatorio que persistiría hasta que, tras reformarse tal ley en 2010, se suscitara una nueva discusión sobre el alcance de la reformada suspensión, que culminaría, ahora sí, con la jurisprudencia que reconociera en 2013 la similitud entre la regulación de la suspensión en la Ley de Amparo y legislación contenciosa administrativa.[32]

Esta relatoría explica por qué afirmo que la interrelación entre los graduales ensanchamientos competenciales del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa no estuvieron siempre o por sí mismos acompañados del necesario tránsito de los conflictos entre particulares y autoridades administrativas por la vía contenciosa administrativa; los vaivenes que hubo en el tema de la suspensión, llevaría a que cuando las reformas competenciales de 2000 empezaban a cobrar fuerza, la legislación procesal de 2007 detendría el desplazamiento hacia el juicio contencioso iniciado, hasta que entre 2010 y 2013 se pacificara la situación con el criterio jurisprudencial referido.

Así, el tan importante "principio de definitividad" del amparo no tuvo antes ni siempre la fuerza de hacer transitar los litigios que se ventilaban en amparo administrativo por la vía del Tribunal Fiscal o sus correlativos locales (cuya gestación fue tardía), en la medida en que tal principio ha tenido como excepción, desde sus orígenes, que en esos "otros medios de defensa" se pueda conceder la suspensión del acto reclamado en condiciones similares a las que ofrece el juicio de amparo. Así ha sido, de forma contundente, desde hace no muchos años.

Además de esa amplificación competencial de lo fiscal hacia lo que es en general derecho administrativo, de unos años a la fecha —quizá de alrededor del 2000 en adelante— ha ocurrido una ola de "administrativización" de problemáticas litigiosas que antes y en el derecho comparado serían típicamente civiles. Así sucedió con la administrativización del derecho y litigio en materia de propiedad intelectual hacia finales de los noventa, propiciado por la forma en que se configuraron los órganos encargados de tutelarla y los criterios jurisprudenciales que en la materia fueron sen-

---

diente, previamente al amparo, al prever el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo mayores requisitos para conceder la suspensión que los previstos en la ley que rige el juicio de garantías.

[32] Reflejado en la tesis 2a./J. 130/2013 (10a.) Procedimiento contencioso administrativo. El artículo 28 de la ley federal relativa (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010) no establece mayores requisitos que la abrogada Ley de Amparo para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado. Pocos años después se modificaría nuevamente la Ley Federal en referencia, suscitándose nuevas interpretaciones, decididas por la tesis 2a./J. 19/2015 (10a.) Resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El plazo para otorgar la suspensión conforme al artículo 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es equivalente al previsto en la Ley de Amparo, para efectos de la observancia del principio de definitividad (legislación vigente a partir del 3 de abril de 2013).

tándose.[33] Por mencionar otros dos, los litigios derivados de contratos públicos también pasaron a considerarse derecho parte del derecho administrativo;[34] y cuando se instituyó hace unos años el concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado, a semejanza de la responsabilidad objetiva civil, eso también quedó anidado a la materia administrativa.[35] Y todo eso, cuando se judicializa, pasa por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

---

[33] En 1991 se publicó la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y se estableció en su art. 7 la creación de una institución especializada que brindara apoyo técnico a la Secretaría de Economía en la administración del sistema de propiedad industrial; lo que llevaría a que en 1993 (*DOF* de 10 de diciembre de 1993) se creara el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que pasaría a ser la autoridad administrativa en la materia. Considérese que esto sucede en el marco de la modernización del sector económico en los años noventa y en el contexto de dar claridad internacional acerca de las autoridades que se encargarían de la protección de la propiedad intelectual, rubro en el México tenía suscritos varios acuerdos internacionales cuya observancia se agudizaba en virtud de los tratados comerciales que se suscribirían; aunado a que contemporiza con la expedición de la Ley Federal del Procedimiento Administrativa.
El litigio civil en la materia se vería seriamente restringido por la interpretación jurisprudencial que sostuvo la Corte en el sentido de que los litigios de daños (los más comunes en la materia), tendrían que estar precedidos de una declaración de infracción administrativa, cuya emisión era competencia de la autoridad administrativa. Esto llevaría a que los conflictos entre particulares se llevaran primero y preponderantemente al terreno del derecho administrativo, particularmente el derecho administrativo sancionador; y esto, a su vez, al terreno del juicio de nulidad. Véanse las tesis: 1a./J. 13/2004, Propiedad industrial. Es necesaria una previa declaración por parte del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, sobre la existencia de infracciones en la materia para la procedencia de la acción de indemnización por daños y perjuicios; y tesis 1a. LXXX/2008, Derechos de autor. La procedencia de la acción de indemnización por daños y perjuicios en la vía jurisdiccional requiere una previa declaración por parte del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, sobre la existencia de infracciones en la materia. Luego, en lo que se aprecia como un intento de matizar, véase Tesis 1a. XXIX/2011, Derechos de autor. La procedencia de la acción de indemnización de daños y perjuicios en la vía jurisdiccional solo está condicionada a la declaración previa de la autoridad administrativa cuando la controversia deriva de una infracción administrativa o en materia de comercio regulada por los artículos 229 y 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor. Mas basta advertir la larga estela de infracciones administrativas previstas para colegir que el matiz es casi imperceptible.

[34] Aunque los criterios interpretativos iniciaron desde mucho antes, a propósito de la interpretación de las leyes sobre contratos públicos y las competencias del TFJA, véanse destacadamente las recientes tesis: 2a./J. 14/2018 (10a.) Contratos administrativos. El incumplimiento de pago tiene naturaleza administrativa; tesis 2a./J. 62/2015 (10a.) Contratos de obra pública. Compete al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa resolver sobre su interpretación y cumplimiento, cuando los celebren entidades federativas o municipios, con cargo a recursos federales.

[35] Así se dispuso expresamente en la Ley Orgánica, y aun cuando quedaron algunos huecos que en su momento se interpretó quedaban excluidos (de ahí que procediera contra ellos el amparo indirecto), eso se subsanaría con la ulterior reforma legislativa que aclararía que en general todos los supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado eran impugnables ante el TFJA (art. 3, frac. IX).

Asimismo, la minimización del derecho penal llevaría a que el derecho sancionador en México se "administrativizara" cada vez más, para que los "ilicítos administrativos" sean actualmente figura mucho más socorrida que los "ilícitos penales". Esto llevaría, a su vez, al desarrollo de una importante y voluminosa práctica del derecho administrativo sancionador y al desarrollo de una amplia sección de la justicia administrativa en la cual, a modo de justicia penal, se estudia y revisa la actualización de ilícitos, así como la legalidad de su punición; tanto en lo relativo a faltas administrativas en general, cometidas por cualesquiera persona física o moral —por mencionar algunas, las infracciones administrativas en derecho de propiedad intelectual antes referidas o aquellas en materia ambiental— como, además, en todo lo que atañe el régimen disciplinario (sancionador) aplicable a servidores públicos (responsabilidades administrativas).[36]

Todas estas temáticas, antes civiles o penales, son hoy en día las materias sobre las que con toda naturalidad se resuelven litigios "contenciosos administrativos" día a día en el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa (en lo sucesivo TFJA). Ahora, ¿son estos realmente juicios "contenciosos-administrativos"? Al menos en el nombre y en la medida en que se demandan autoridades administrativas lo son, pero, en su materia de fondo, por las aproximaciones de análisis que requieren, son a veces auténticos juicios de nulidad, otras veces juicios civiles y otros también parecerían juicios de orden penal.

Basta dar una lectura rápida a las leyes que regulan al TFJA para advertir la amplitud de su espectro competencial. Cuenta con una muy robusta infraestructura y presencia en todo el país, a través de salas regionales y metropolitanas, y su Sala Superior, con sus respectivas secciones.

El gradual y ahora mayúsculo ensanchamiento del nicho competencial del antes Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aunado a que se facultara a los magistrados de ese órgano a conceder medidas cautelaras en condiciones no más gravosas —más bien similares— a las que se piden en el juicio de amparo, llevaría a que el "principio de definitividad" del juicio de amparo fuera cobrando su factura: ante la existencia de "medios ordinarios" para resolver esos conflictos con la administración pública, medios en los que también se podría llegar a obtener la suspensión de los efectos del acto impugnado, el amparo indirecto contra actos de la administración pública empezó a menguar de modo significativo

[36] Artículo 3, fracs. XVI y XII. Más aún, por reformas de 2016 al régimen de responsabilidades de servidores públicos, incluso se dotó de competencia al tribunal para ser órgano sancionador de las faltas graves de servidores públicos. Así, ya no solo es revisor de las sanciones aplicadas por otros, sino que en determinados ilícitos ha sido facultado para ser órgano sancionador. Esto motivaría precisamente la expedición de la ley orgánica actualmente vigente (*DOF* de 18 de julio de 2016) que prevé una nueva estructura interior que ya refleja este y otros cambios, con motivo del nuevo régimen de responsabilidades.

por resultar improcedente. Precisamente, por actualizarse la causal de improcedencia de "falta de definitividad".

Así, si bien todavía hace algunos años se insistía en la práctica de acudir a pedir un amparo (indirecto) ante un juez de distrito contra actos de autoridades administrativas o incluso a presentar demandas de juicio ordinario federal administrativo (ya casi extintos), haya sido por tradición o costumbre o incluso por no tener claros los alcances de las competencias de los tribunales contenciosos administrativos (federal o locales), con el tiempo, en la historia reciente del juicio de amparo, la existencia de una jurisdicción contencioso administrativa tan amplia ha empezado a cobrar un notable impacto en la praxis del amparo administrativo.

En cierto sentido, se ha normalizado o internalizado por parte del foro ya la idea de que no todos los problemas que se tienen con autoridades del poder ejecutivo (federal o local) se resuelven pidiendo amparo. De hecho, a quienes siguen pensando así, muchas veces les pasa que llegan a pedir amparo y sus demandas son desechadas o sobreseídas, precisamente porque no agotaron el "principio de definitividad"; lo que se les convierte en un verdadero problema, porque, probablemente, para entonces ya no están en tiempo para acudir al juicio contencioso administrativo.

Es importante poner esto de relieve, porque todavía hay muchas personas que precisan defenderse o incluso que se dedican a defenderlas exponiéndose a presentar demandas de amparo infructuosas, en lugar de acudir a los tribunales administrativos que son a quiénes corresponde esa especie de primera línea o trinchera en los conflictos entre los particulares y los agentes del Estado. Educativamente hablando, esto hace necesario poner énfasis en formar abogados para el ejercicio de esos medios de defensa, que hoy en día son cuantitativamente más importantes para la defensa de los particulares frente al Estado; incluso, pensaría, con tanto énfasis como se atiende educativamente el juicio de amparo.

La factura del principio de definitividad en este nuevo régimen de justicia contenciosa administrativa fue muy amplia y su impacto en la procedencia del amparo indirecto en materia administrativa sumamente significativa. Una buena parte del amparo indirecto terminó vaciándose, por improcedente, en la medida en que el llamado juicio de nulidad era procedente contra esos mismos actos.

2.3. Una justicia administrativa con atractivos

Todavía hay más. La procedencia del amparo indirecto administrativo no solo se vio afectado por todo lo antes narrado —que es bastante— ni ha sido el principio de definitividad el único que ha vaciado en la práctica al amparo indirecto.

Además de lo ya narrado, se presentaron otras situaciones normativas que —aun en aquellos casos en que todavía estuviera abierta la posibilidad de que fuera procedente el amparo indirecto contra una autoridad administrativa— harían atractivo

acudir a esas "otras instancias" en lugar del amparo indirecto. Me refiero destacadamente a dos notas hoy características de la justicia contenciosa administrativa federal: *i)* la configuración del juicio contencioso administrativo como un juicio de "litis abierta", y *ii)* como un juicio de "jurisdicción plena", y no meramente anulatoria.

Para entender por qué el que se trate de un juicio de "litis abierta" es una nota relevante hay que esclarecer qué significa este concepto, así como tener en consideración el contexto normativo en que nos encuentra. Es preciso partir de que tanto la legislación que rige el procedimiento administrativo[37] como la legislación fiscal[38] prevén recursos administrativos a través de los cuales las personas se pueden defender de los actos de autoridad que les afligen y dirimir sus diferencias. Estos recursos administrativos, conforme a sus respectivas legislaciones, son *optativos* para el particular; esto es, ejercerlos es un derecho, de modo que no es obligación de las personas instarlos para poder —si lo desean— acceder al juicio contencioso administrativo a impugnar tal acto administrativo.

Ahora, para el caso en que hubieran optado por interponerlos y las resoluciones que les recayesen no les resultaran favorables, las personas tienen aún expedito su derecho para acudir en juicio contencioso administrativo a demandar a la autoridad administrativa emisora del acto, así como a demandar a la emisora de la resolución recaída al recurso; de modo tal que en tal juicio podrán hacer valer los vicios que considere tienen cualesquiera de los dos actos administrativos que les lesionan, ya sea el original (el que impugnaron a través del recurso en sede administrativa) o la resolución que recayó al recurso ya intentado, o incluso a ambos. A esto se refiere el concepto de "litis abierta". Esto es, de optar por agotar la vía recursal, no se "cierra" en su perjuicio la litis, pues si al final deciden continuar su litigio acudiendo al juicio contencioso administrativo, podrán hacer valer agravios contra ambos y todo podrá y tendrá que ser estudiado por el TFJA.[39]

---

37 Ley Federal del Procedimiento Administrativo aplicable por regla general, salvo las excepciones establecidas en su art. 1, en aquellos tramites que un particular insta a la autoridad o la autoridad emprende contra un particular. El art. 83 y siguientes regulan el recurso de revisión.

38 Código Fiscal de la Federación, arts. 116 y ss., regulan el recurso de revocación; en 2009 fue reformado para incentivar su utilización. Más recientemente, fueron adicionados los arts. 133-b y siguientes para incorporar el recurso de revocación exclusiva de fondo (*DOF* de 27 de enero de 2017).

39 Véase art. 1 de la LFPCA. El concepto data de años atrás (*DOF* de 15 de diciembre de 1995), cuando aún se regulaba el juicio en el Código Fiscal de la Federación, específicamente en el art. 197. Se explicó el concepto en la tesis 2a./J. 32/2003 Juicio de nulidad. El principio de litis abierta contenido en el artículo 197, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación vigente, permite al demandante esgrimir conceptos de anulación novedosos o reiterativos referidos a la resolución recurrida, los cuales deberán ser estudiados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En un principio, se interpretó incluso que la litis abierta permitía ofrecer pruebas ante el TFJA que no hubiesen sido ofrecidas en el recurso (2a 69/2001), pero tal

En otro aspecto, la actual configuración de la jurisdicción del TFJA ha dejado atrás el original modelo de ser un juicio de simple anulación y ahora es un tribunal de plena jurisdicción.[40] Sus facultades ya no se concretan a anular actos, sino que es un tribunal también dotado de facultades para, reuniéndose ciertas circunstancias, condenar prestaciones, pronunciarse sobre los derechos subjetivos en disputa, incluso sustituyéndose en la posición de la autoridad administrativa demandada y ordenarle restituciones e indemnizaciones. Así, por todo lo explicado, en el fondo, el juicio contencioso administrativo es un juicio que, si bien gira en torno siempre en torno a actos administrativos, en realidad no solo toma matices de muchos tipos de juicios.

Estas notas lo hacen un juicio con notas atractivas que lo llevan a competir —en un sentido económico, de mercado— con el amparo indirecto administrativo. Quien tiene frente a sí un acto administrativo en el que al tiempo puede acudir al amparo indirecto o al juicio de nulidad, tiene variables que sopesar en la estrategia de su defensa y estas dos notas hacen de algún modo ventajoso acudir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Y no son las únicas, las anoto aparte porque me parecen de un peso significativo, pero hay más.

El juicio contencioso administrativo ofrece a su vez distintas vías o modalidades que lo pueden agilizar significativamente: *i)* el juicio en línea;[41] *ii)* la relativamente nueva vía sumaria[42] y, más novísimo aún, *iii)* "juicio de resolución exclusiva de fondo".[43] El juicio en línea presenta ventajas, especialmente para quienes litigan a distancia, y es a su entera elección llevarlo. La vía sumaria está dispuesta para ciertas hipótesis (art. 58-2, cuantías menores, por ejemplo) y da lugar a un juicio más ágil y

---

intelección se modificó para ahora entenderse que el hecho de que el juicio sea de litis abierta no admite que se ofrezcan pruebas que se pudieron haber ofrecido en el recurso (2a 73/2013); cabe hacer notar que es a partir de las reformas al recurso de revocación ocurridas en 2009 que se permitió que en este recurso hubiera oportunidad probatoria (antes no era así). Más aún, ante la figura de la negativa ficta, tan común en la materia, se ha interpretado su aplicación aún en la ampliación de demanda de nulidad; véase 2a./J., 87/2009, Juicio contencioso administrativo. Tratándose de la resolución negativa ficta, en la ampliación de demanda, con base en el principio de litis abierta, pueden introducirse argumentos novedosos para cuestionar las violaciones cometidas durante la tramitación del procedimiento o recurso del cual derive la resolución de mérito, sin que la omisión de impugnar aquellas en la demanda haga precluir su derecho para hacerlo.

40 Véase el art. 11 de la Ley Orgánica del TFJA, así como los arts. 6, 50, 50-A, 52 de la LFPCA, especialmente lo dispuesto en la frac. V; y 58-28.

41 Establecido por reformas publicadas en el *DOF* de 12 de junio de 2009, adicionándose los arts. 58-A y siguientes a la LFPCA.

42 Establecido por reformas publicadas en el *DOF* de 10 de diciembre de 2010, adicionándose los arts. 58-1 y ss. de la misma ley.

43 Establecido por reformas publicadas en el *DOF* de 21 de enero de 2017, adicionándose los arts. 58-16 y ss. de la misma ley.

rápido, que se resuelve unitariamente (en oposición a colegiadamente o por el pleno de la respectiva sala). Si el asunto es fiscal y de ciertas características (art. 58-17), el novel procedimiento del "juicio de resolución exclusiva de fondo" es optativo, a elección del particular, y para este se ha previsto una sala especializada y un procedimiento con otros atractivos importantes, como es la oralidad y dispensabilidad de garantizar el interés fiscal.

Coronando todo esto está lo que ha sucedido en los últimos años a propósito del hoy aceptado control convencional *ex officio* luego del caso *Radilla*,[44] poco después de la reforma en derechos humanos de 10 de junio de 2011. Siguiendo con la comparativa, una gran ventaja que tenía acudir inmediatamente al juicio de amparo contra actos administrativos era la posibilidad de reclamar, al tiempo, la inconstitucionalidad de la ley aplicada y, con ello, abrir la posibilidad a que la inconstitucionalidad de la ley protegiera contra el acto de aplicación que se reclamaba. De hecho, justo el reclamo contra la ley actualizaba la procedencia abierta del juicio de amparo. Si se tenía la certeza de que la ley aplicada sería declarada inconstitucional o se hacía esa apuesta, ese era el camino y si se quería un pronunciamiento contra la ley que tirara todo el acto, pues tampoco había otro camino.[45] En una época ni siquiera se admitía la posibilidad de que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicara la jurisprudencia de la Corte que ya había declarado inconstitucional una determinada ley; había que esperar ese camino y, hasta llegado el amparo directo, pedir que se amparara contra la sentencia que había aplicado la ley inconstitucional. La posibilidad de que ese Tribunal pudiera aplicar jurisprudencia que se pronunciara sobre constitucionalidad de leyes fue admitida tiempo después por la Suprema Corte —no hace mucho— y en su momento solo bajo el argumento, precisamente, de la obligatoriedad de la jurisprudencia.[46]

---

44 A partir de lo resuelto en el expediente varios 912/2010 por la Suprema Corte, 14 de julio de 2011.

45 Había jurisprudencia firme en torno a la imposibilidad de realizar control difuso por cualquier órgano jurisdiccional. Así se recogía en las tesis P./J. 73/99, Control judicial de la constitución. Es atribución exclusiva del poder judicial de la federación; P./J. 74/99, Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución. Estas fueron dejadas sin efectos, luego del reconocimiento del control *ex officio* y la reforma en derechos humanos, explícitamente en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011.

46 Quedó resuelto el debate por tesis derivada de contradicción de criterios P./J. 38/2002, Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de una ley. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligado a aplicarla, siempre que sea procedente, al juzgar la legalidad de un acto o resolución fundados en esa ley. Pero no sin reticencias, como refleja el debate ulterior que se suscitaría y resolvería también por contradicción de criterios, con la tesis 2a./J., 54/2005, Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de una ley. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe aplicarla para resolver sobre la legalidad de un acto fundado en una disposición diversa a la declarada inconstitucional, aun cuando reitere su contenido. Luego se interpretaría que la posibilidad de aplicar tal jurisprudencia era al margen de que fuese el pri-

Hoy en día, sin desdoro de que el amparo indirecto sigue siendo el medio por excelencia para obtener protección judicial en contra de una ley y con efectos de largo aliento en el tiempo, ese ya no es el único camino y, podría ser, tampoco el más atractivo.

La aceptación en México del control convencional oficioso de actos y normas, aunado a la reforma constitucional en derechos humanos, llevaría a que la Corte reconociera la posibilidad de que los tribunales contenciosos —al igual que los tribunales "ordinarios"— cuenten con la potestad de pronunciarse, de oficio o a instancia de parte, sobre la inconvencionalidad de normas, resolviendo, en su caso, la inaplicación de la misma al litigio que juzgan.[47] Ahora, de modo similar —que no igual— al del juez de amparo, las salas del Tribunal pueden ofrecer protección judicial a los particulares no solo por vicios de legalidad de los actos que ante ellos se reclaman, sino también en aquellos casos en que —aun cuando los actos sean "legales"— estén fundados en normas que se juzguen como inconvencionales, así sea que lo hagan a modo de control difuso, inaplicando la ley solo para ese acto administrativo específico. Ciertamente, proteger solo contra el acto de aplicación en lo individual, a través de su inaplicación, es menos que lo que puede hacer un juez de distrito, pero esa protección tampoco es poca cosa.

En este contexto, si los particulares consideran que la ley que les aplicó una autoridad administrativa es inconvencional, están en aptitud de optar por acudir al juez de distrito en amparo indirecto o al juicio contencioso administrativo y hacerlo valer ante el TFJA, quién podrá, si resulta persuadido, declarar su inconvencionalidad. Incluso, aun cuando el particular no lo hiciera valer, el TFJA puede de oficio abordar la inconvencionalidad de la norma y decidir desaplicarla si la juzgaran inconvencional.[48] Todavía más, de no convencer en esto al TFJA, además de que su acto será juzgado en su legalidad pudiendo a través del estudio de legalidad lograr su pretensión, tendrán, no obstante, todavía disponible la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la norma en el amparo directo que promuevan contra lo que decidiera el TFJA y, precisamente, por ser inconstitucionalidad de leyes, la segunda instancia que excepcionalmente admite el amparo directo en revisión ante la Suprema Corte.

---

mer o ulterior acto de aplicación el reclamado; véase la tesis P./J. 150/2005, Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe aplicarla cuando sea procedente, sin analizar si el acto o resolución impugnados constituyen el primero o ulterior acto de aplicación del precepto legal que lo funda.

47 Véase la tesis 2a./J. 16/2014 (10a.) Control difuso. Su ejercicio en el juicio contencioso administrativo. En similar sentido, aun cuando el rubro no sugiere la temática que aborda la tesis, véase también la tesis aislada 1a. CCXC/2015 (10a.) Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Su ejercicio no limita ni condiciona el del control concentrado.

48 Así se ha admitido en las tesis recién citadas.

Desde esta óptica, quien decide acudir al TFJA en lugar del juez de distrito tiene múltiples oportunidades tanto para convencer de la inconvencionalidad de la norma como insistir en la ilegalidad de los actos que reclaman. Más que el número de veces que podrían eso mismo discutirlo si optaran por irse en amparo indirecto ante un juez de distrito. La experiencia demuestra que el foro ha entendido estas ventajas.

2.4. Justicia administrativa contra normas infrarreglamentarias

Finalmente, rompiendo siglos de tradición y acallando así varios debates, hace unos años se dotó de competencia expresa al TFJA para que conociera directamente, como actos impugnados, de la regularidad de normas infrarreglamentarias, que en materia administrativa son muchas.[49] A semejanza de lo que sucede en el amparo contra leyes, se otorgó a los particulares una doble oportunidad para impugnar este tipo de normativas ante el TFJA, ya sea: *i)* con motivo de su publicación, o *ii)* con motivo de actos concretos de aplicación.

Esta novel facultad jurisdiccional amplifica un poco más las posibilidades de análisis y pronunciamiento por parte del TFJA, porque así puede verificar el respecto al principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica normativa, aspectos que con suma frecuencia están en tela de duda en materia administrativa.[50] Incluso, una revisión a la jurisprudencia emitida en amparo contra leyes de derecho administrativo dejará en claro lo frecuente que son ese tipo de planteamientos en la materia.[51]

---

49 Véase art. 2 de la LFPCA, expedida en 2005. Cabe señalar como importante precedente lo discutido en la contradicción de tesis 84/2001 (resuelta el 6 de agosto de 2004), en la que la Segunda Sala interpretó que, aun cuando no se mencionaba expresamente como facultad del TFJA, podía interpretarse, a través de la relación con otros ordenamientos fiscales, que el tribunal sí tenía competencia para pronunciarse sobre agravios hechos valer contra misceláneas fiscales o aduaneras; aunque, dijo, no como actos destacados, sino como irregularidades del acto destacadamente impugnado que se fundaba en ellas. Pero, acotó, solo podría pronunciarse si lo que se hacía valer eran vicios de legalidad o constitucionalidad indirecta (incluso del procedimiento de su emisión) pero no sobre violaciones directas que se acusaran de estas hacia la Constitución. Derivaría la tesis 2a./J. 109/2004, Contencioso administrativo. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para pronunciarse sobre los vicios de constitucionalidad que en la demanda respectiva se atribuyan a una regla general administrativa. De lo anterior se desprende que expresamente diría que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era incompetente para pronunciarse a si una disposición de esa naturaleza vulnera las garantías de seguridad jurídica o de audiencia, o bien, el principio de legalidad tributaria (constitucionalidad directa).

50 Como lo refleja incluso la ejecutoria de la contradicción de tesis recién citada, así como la veda que expresamente se señaló en la jurisprudencia de ello derivada.

51 Una búsqueda en el IUS circunscrita a la materia administrativa con estas voces arroja un número considerable de tesis; por citar algunas, a modo de ejemplo, véanse las tesis: 2a./J. 107/2004; 2a. CII/2005; 2a./J. 49/2011 y 2a. XLVII/2011.

Planteamientos que ahora puede abordar de modo natural, en lo que atañe a ese específico segmento normativo que, insisto, en materia administrativa es sumamente amplio y afecta el día a día de las personas.

Como sería de esperarse, esta nueva competencia ha suscitado interesantes debates en torno a la convivencia entre el juicio de amparo indirecto contra leyes y el juicio contencioso administrativo, que han venido a dejar en claro que hay un nuevo punto de empalme entre el amparo indirecto —ahora con el amparo contra leyes— y el juicio contencioso administrativo, que presenta a favor de los particulares la posibilidad de optar por cualesquiera de ambos caminos para defenderse.

En efecto, a propósito de la impugnación de "misceláneas fiscales", ya se suscitaron interesantes debates entre los jueces de amparo. Algunos juzgadores optaron por oponer el "principio de definitividad" y desechar las demandas, aduciendo que no habían acudido antes ante el TFJA; otros consideramos que este principio no era predicable en el amparo contra normas generales y que, no siendo predicable, quedaba a elección del particular elegir irse a la vía "ordinaria" o al juicio de amparo,[52] lo que eventualmente fue así considerado por la Suprema Corte (Segunda Sala).[53] Doble frente también en este tipo de impugnaciones.

III. Enroques: Vaciamiento forzado y voluntario del amparo indirecto

Esta amplificación de la justicia administrativa y su cada vez mayor normalización e internalización por parte del foro ha llevado, en un ciclo de entre 15 y 20 años, a un vaciamiento sumamente significativo del amparo indirecto en materia administrativa. Un primer y muy importante segmento del amparo indirecto fue vaciado de modo "forzado", en tanto consecuencia lógica y necesaria del principio de definitividad que rige el juicio de amparo y otro tanto ocurriría de modo voluntario, propiciado por las ventajas que ofrecería litigar sus asuntos en ese otro foro que representa el TFJA.

3.1. El poder del principio de definitividad

A diferencia de lo que recordábamos en las páginas iniciales de este documento en el sentido de que, históricamente, lo que ha determinado las importantes reformas, en

[52] Así lo sostuve en votos particulares en asuntos que conocí cuando estuve adscrita al Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

[53] Véase el criterio de jurisprudencia por contradicción 2a./J. 91/2017 (10a.), Principio de definitividad. Es innecesario agotarlo cuando se reclaman disposiciones de observancia general emitidas por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

ley y en praxis, del juicio de amparo han sido los debates y estragos que ha acarreado el amparo judicial, los cambios que en las últimas dos décadas de esa historia ha experimentado el juicio de amparo, más en la praxis que en su regulación, ha sido, me atrevo a pensarlo, por efecto y consecuencia directa del principio de definitividad. El vaciamiento "forzado" a que me refiero es por resultar así impulsado por el "principio de definitividad" y es, lo digo como intuición basada en experiencia, quizá el más significativo cuantitativamente hablando.

Como generalidad, suele hacerse una asociación rápida entre el "principio de definitividad" y el amparo *judicial* —más que con el amparo contra leyes o amparo administrativo— y, más específicamente, suele asociarse con la impugnación en amparo de actos provenientes de jueces civiles y penales, quizás por ser ese su origen histórico.[54] Pero lo cierto es que, desde hace mucho tiempo,[55] este principio rige no solo el amparo judicial, sino el juicio de amparo en general,[56] y en materia administrativa su juego es sumamente valioso y también ha llevado a cambiar de modo importante el estado de cosas. Crucial, podríamos decir.

Este principio ha sido doctrinalmente entendido como derivado o contracara de que el juicio de amparo es conceptualizado como un medio "extraordinario" de defensa de las personas frente a los actos de autoridad, en oposición a los medios de defensa "ordinarios" que les asisten.[57] Dicotomía que, a su vez, reproduce la diversa tradicio-

---

54 El principio de definitividad tiene su origen en el amparo judicial, en una época en que este solo comprendía las materias civiles y penales. Fue introducido legislativamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles (legislación que regulaba el juicio), dirigido a la materia civil y, en general, al amparo judicial. El texto original de la Constitución de 1917 lo lleva a rango constitucional, pero ceñido al amparo judicial (art. 107, frac. II, recorridos sus contenidos a la frac. III en 1951) y la posterior Ley de Amparo de 1919, legislación en la que, recuérdese, se regula ya la figura del "amparo directo", lo recogió como causal de sobreseimiento, igualmente referido al amparo judicial; para pasar a recogerse en la frac. XIII del art. 73, de la Ley de Amparo de 1936. Actualmente art. 61, frac. XVIII.

55 Desde el texto original de la Ley de Amparo de 1936 se regula como una regla de procedencia, también aplicable al amparo contra actos *no judiciales*, en su incorporación como fracción XV del art. 73; siendo hasta reforma constitucional en 1951 (*DOF* de 19 de febrero de 1951) cuando se constitucionaliza en la frac. IV del art. 107.

56 En la Ley de Amparo se regulan de forma similar, aunque diferenciada, el principio de definitividad aplicable al amparo judicial (cuando el acto reclamado proviene de jueces) que en el amparo administrativo (autoridades distintas a jueces). El artículo 61 en su fracción XVIII regula el principio de definitividad en el amparo judicial; mientras que la frac. XX, para autoridades distintas a la judicial (amparo administrativo); y la frac. XIX a ambas, en tanto dispone que no procede el amparo mientras no se resuelva el medio de defensa ya en curso. Tratándose de amparo judicial, hay que entender este principio recogido de forma dispersa entre: el art. 107, fracs. IV, V, VI y VIII (amparo indirecto); 170, frac. I (amparo directo); en relación con el art. 61, fracs. XVIII y XIX.

57 Véase, entre otros, un clásico en la enseñanza del amparo, Burgoa, Ignacio, *op. cit.*

nalmente presente en el derecho procesal mexicano entre medios de defensa que controlan la *legalidad* de los actos frente a aquellos que permiten su control *constitucional*. En pocas palabras, conforme a este principio, el juicio de amparo es un medio de defensa para la defensa de particulares frente a actos de autoridad siempre que no haya un medio "ordinario" a través del cual pueda remediarse esa afectación. En este sentido, lejos está el amparo de ser el medio de defensa disponible "por *default*" o, menos aún, de ser el medio más al alcance o más fácil de acceder de las personas para su defensa, así sea que esa sea la forma en que se enseña.

En el amparo judicial (amparo contra actos de jueces), el principio de definitividad conduce a que los asuntos judiciales están en posibilidades de llegar al amparo una vez que se han agotado los medios "ordinarios"; llámense recurso de revocación, reposición, apelación, reclamación o lo que fuese que proceda contra ellos, en términos de la legislación procesal que rija el juicio de que se trate. Agotada esa cadena litigiosa, entonces se tiene al alcance el juicio de amparo, en tanto medio "extraordinario" de defensa, ya sea en amparo indirecto o amparo directo, según el acto judicial que se reclame.

En materia administrativa, su juego conduce a que sea improcedente el juicio de amparo (indirecto) si para remediar ese conflicto existe otra instancia que puede encargarse de ello, en la que sean suspendibles los actos impugnados. Conforme se ha narrado, hace todavía un par de décadas esto difícilmente ocurría, pero ahora es el escenario más frecuente y probable.

Desde la perspectiva del amparo contra autoridades administrativas, el "principio de definitividad" no ofrece o deja ver esa faceta de medio "extraordinario" de defensa, en el sentido de la magnanimidad propia del término "extraordinario". Más bien, desde esta perspectiva, es una forma elegante de llamar lo que en realidad es un *criterio de procedencia por residualidad* que se traduce, en la práctica, en un sencillo ejercicio de subsunción.

En efecto, este "principio" es más fácilmente comprensible si lo traducimos en una regla simple conforme a la cual el juicio de amparo solo es procedente —por exclusión— para reclamar aquellos actos de autoridad administrativa que, después de revisarse los nichos competenciales de la justicia contenciosa administrativa (federal o local), se concluye que ahí no tienen cabida. Así, como una *cuestión de residualidad*, lo explicó desde hace muchos años Fix-Zamudio, quien también sostendría que, dada la ausencia en México de lo que en derecho comparado era la justicia contenciosa administrativa, el juicio de amparo (indirecto) habría venido a cumplir esa función normativa y hacer sus veces; de ahí que lo identificara en su propuesta teórico funcional del juicio de amparo, como el segmento que denominaría el amparo contencioso-administrativo.[58]

[58] Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en *op. cit.*

Sin embargo, esa regla de exclusión que rige y va al núcleo del amparo administrativo —que es en lo que se traduce el principio de definitividad— no fue ni es la acepción más socializada del tan celebre "principio". Más bien, en general, se le suele adscribir una posición axiológica importante en la dogmática propia del juicio de amparo.

Esa especial valoración axiológica que tiene para la dogmática y práctica del amparo, me atrevo a pensar, en mucho deriva de que, como decía poco atrás, de su entendimiento como un principio constitucional (esta incrustado en el art. 107, de ahí que se considere "principio constitucional", y cual si por estar constitucionalizada la regla eso la hiciera de gran valía), mismo que se ha explicado aludiendo a que el juicio de amparo es un medio "extraordinario" de defensa, como algo que lo hace especial y singulariza de todos los demás medios de defensa. Burgoa llegaría a decir, en otras palabras, que si el amparo estuviera al alcance de todos siempre, no tendría nada de especial; era está el arma más poderosa contra el poder y debía reservarse para lo extraordinario.[59]

La faceta de residualidad o de criterio de procedencia por exclusión del principio de definitividad, aunque sea la que, en realidad, define y da cuerpo al juicio, no es la más conocida. Muchas improcedencias se hubieran ahorrado los litigantes si, en vez de enseñarse así, como un gran y extraordinario principio, se enseñara incluso con esta terminología que permite ver con mayor claridad la función estructural que tiene en el derecho procesal mexicano en general.

Precisamente porque así funciona este "principio" en la materia administrativa, y porque significa que el juicio de amparo (indirecto) es un juicio solo residualmente procedente, es que su impacto en curso de la praxis del amparo administrativo ha sido tan definitorio. A tal punto que, como deja ver la narrativa que se viene haciendo, es este "principio", junto con todo lo ocurrido en el derecho administrativo, particularmente el amplísimo ensanchamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, el gran causante de que se haya vaciado de modo importante el amparo indirecto en materia administrativa. Fix-Zamudio, en sus obras aquí citadas, publicadas antes de los cambios ocurridos a partir de 2000, ya veía una reducción paulatina del amparo administrativo, merced la creación y gradual ensanchamiento competencial del Tribunal Fiscal.[60] Lo narrado evidencia que esa reducción que avizoró no solo siguió avanzando, sino que fue voraz.

Así, puede resumirse lo antes dicho en que, conforme a la fuerza del principio de definitividad (que más bien es regla de residualidad), entre más puede el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los correlativos locales, menos le toca conocer al juez de distrito.

---

59 *Ibidem*, p. 282.

60 *Ibidem,* p. 33.

3.2. La multiplicación de alternativas

Otro segmento importante del amparo indirecto administrativo también se ha vaciado, aun cuando no por el "vaciamiento forzado" a que da lugar el "principio de definitividad". Hay un segmento que se vació por elección del foro que, ante la doble alternativa que tiene de acudir a una u otra ruta (contencioso administrativo o amparo indirecto), sopesa sus ventajas y desventajas y juzga mejor estrategia de defensa acudir al TFJA. Me refiero a casos en que, actualizándose alguna excepción al principio de definitividad que le daría acceso al amparo indirecto, no obstante, elige transitar por la ruta contenciosa administrativa.

La experiencia ha revelado que esa otra alternativa de resolución de conflictos, forzada o elegida, ha sido concebida o internalizada no como un "robo" o distanciamiento de la justicia de amparo, sino como una alternativa *adicional* al mismo, que no riñe con él y que, infiero, por eso, mientras se fue gestando tampoco presentó resistencias.

Todo lo sucedido en la justicia administrativa dio lugar a que las instancias defensivas de las personas frente a la administración fueran amplificadas. Cuando antes (y a veces todavía) accedían directamente a un juez de distrito en amparo indirecto, de no obtener una respuesta favorable, quedaba solo a su disposición el recurso de revisión (como segunda instancia), sea en manos de un tribunal colegiado o Suprema Corte, según fuere el caso. Hoy en día, pueden intentar resolver sus conflictos: *i)* en la propia sede administrativa, a través del recurso de revisión (LFPA) o del recurso de revocación (CFF), de no resultarles favorables; *ii)* acudir al juicio contencioso administrativo, y *iii)* de no serles favorable el fallo, todavía tienen la opción de acudir ante un tribunal colegiado de circuito, a través del amparo directo, en el que tienen derecho a hacer valer prácticamente todo lo que les aflija, desde violaciones procesales (sujeto a que las hayan "preparado"), *in iudicando*, así como la inconstitucionalidad de las normas, sustantivas o adjetivas, que en el camino les hubieran sido aplicadas, y *iv)* si hubiere cuestiones de constitucionalidad de por medio, también tienen la opción de recurrir en revisión ante la Suprema Corte la sentencia de amparo directo dictada por el tribunal colegiado.

En otras palabras, se ha entendido por los practicantes que todo lo mucho que ha sucedido de ningún modo ha llevado a perder el derecho de pedir amparo, ni a que la judicatura federal deje de tener la última palabra. Pero lo cierto es que, por migración forzada —por el principio de definitividad— o por migración voluntaria y estratégica, el vaciamiento del amparo indirecto llevaría a que lo que antaño y durante gran parte de la historia del juicio de amparo se ventiló a través del amparo indirecto, hoy en día, cuando se discute en tribunales de amparo, se haga a través de amparo judicial, en vía de amparo directo. He aquí la inversión gradual y significativa entre el amparo indirecto y directo que trato de dibujar y explicar en el presente documento.

3.3. El enroque, los enroques

La migración forzada o estratégica del amparo indirecto llevaría a un creciente litigio de amparo directo en materia administrativa. Así, el amparo judicial, tan normalizado en lo civil, penal y laboral se convirtió no solo en parte del día a día del derecho administrativo, sino en un tramo sumamente importante y voluminoso del mismo.

La instauración de la justicia agraria y el ensanchamiento y robustecimiento de la justicia administrativa se ha traducido en un incremento en forma casi exponencial en el amparo directo en materia administrativa,[61] lo que se puede corroborar revisando las estadísticas judiciales, así como en el crecimiento impresionante de número de tribunales colegiados administrativos en el poder judicial federal.[62]

Una revisión al *Semanario Judicial de la Federación* permite notar que las tesis o criterios parteaguas o de relevancia en materia administrativa o amparo administrativo que ahora consideraríamos "clásicas" o intemporales, surgieron de amparos (indirectos) en revisión; y, en contraste, podrá advertir que muchos de los litigios que dieron lugar a esas discusiones y tesis ahora ni siquiera son casos en los que resulta procedente el amparo indirecto, porque son casos hoy en día deben transitar necesariamente primero por el juicio contencioso administrativo, sea federal o local. Piénsese, por ejemplo, en los amparos contra clausuras de establecimiento y las relevantes tesis que sobre la "apariencia del buen derecho" a que dieron lugar las medidas cautelares que en esos amparos se pedían; hoy, generalmente, ese tipo de actos debe ser impugnado en el juicio contencioso (ya no en amparo).[63]

---

61 Unos datos de ejemplo: en el año estadístico 2018-2019 se reportaron como ingresos en amparo directo tan solo en la materia administrativa del Primer Circuito 15 457; mientras que en civil 15 120, esto más que en el típico o tradicional amparo judicial. En el ejercicio 2009-2010, habían sido 14 481. No es posible hacer comparaciones más remotas porque los datos, aunque publicados, no diferencian ingresos de los órganos por tipo de juicio, *https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=informacion%2FanexoEstadisticoWeb.htm*

62 A la fecha funcionan 23 tribunales colegiados tan solo en el Primer Circuito, aun cuando las necesidades por el volumen de trabajo son mayores. Los datos disponibles en el portal web del CJF más remotos son de 2003, año en que se crearía el decimocuarto colegiado, lo que significa que en 17 años se crearon nueve órganos más.

63 La línea jurisprudencial iniciaría con la tesis del célebre Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado como tesis: I.3o.A 125 K, Suspensión de los actos reclamados procede concederla, si el juzgador de amparo sin dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales. Criterio que derivó en contradicción de criterios resuelta por la Corte, acogiéndose como: Tesis: P./J. 15/96, Suspensión. Para resolver sobre ella es factible, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, hacer una apreciación de carácter provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado. A su vez retomado en la tesis: P./J. 16/96 Suspensión. Procedencia en los casos de clausura ejecutada por tiempo indefinido.

También podrá notarse que hay criterios que, si bien surgieron de casos en los que aún podría considerarse procedente el amparo indirecto administrativo, derivan —más bien— de sentencias de amparo directo; lo que se explica en función de que, ante la alternativa de que tuvieron los afectados de acudir al amparo indirecto o al juicio contencioso administrativo, esos casos fueron ventilados —porque así optaron— primero en el juicio contencioso. El más claro ejemplo es el de la orden de visita domiciliaria en materia fiscal, en la que, aun reconociéndose la procedencia del amparo indirecto en su contra (por violación directa a la protección constitucional del domicilio), se opta por seguir el camino de la justicia administrativa.[64] También podrá notarse —realzando el empalme y puntos en común entre el amparo indirecto administrativo y el juicio contencioso— que criterios que actualmente razonan la improcedencia de ese juicio, en realidad se sostienen en razones que, al tiempo, así sea que no lo digan, hacen improcedente contra ellos mismos también el amparo indirecto.[65]

El vaciamiento del amparo indirecto en materia administrativa ocurre, pues, cual enroque entre amparo indirecto y amparo directo. Los tribunales colegiados conocen ahora en amparo directo mucho de lo que antes conocían a través del amparo (indirecto) en revisión. Desde otro punto de vista, esto significa que no es este el único enroque ocurrido. Sucede también que los actuales magistrados del TFJA,

---

64 Incluso por tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte se reconoció la posibilidad de impugnar en cualquier momento mientras se desarrolla la orden de visita en amparo indirecto, dados los efectos intrusivos que tiene, como se plasmó en la tesis P./J. 2/2012 (10a.), Orden de visita domiciliaria. Puede ser impugnada en amparo con motivo de su dictado o, posteriormente, en virtud de que sus efectos no se consuman irreparablemente al prolongarse durante el desarrollo de la diligencia respectiva al trascender a la resolución que derive del procedimiento de fiscalización. Ahora véanse, a modo de ejemplo, las siguientes tesis de jurisprudencia que sobre tal acto se han sustentado por la Segunda Sala, derivadas de contradicciones de tesis entre tribunales colegiados por criterios sustentados al resolver amparos directos: Tesis: 2a./J. 73/2019 (10a.), Orden de visita domiciliaria. La autoridad fiscalizadora que pretenda el ejercicio de una nueva facultad de comprobación en términos del último párrafo del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, debe exponer los "hechos diferentes" que justifiquen su actuación, como parte de su motivación (legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2013); así como la tesis 2a./J. 15/2017 (10a.), Orden de visita. La cita de la fracción V del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación no es exigible como fundamento de la competencia material de la autoridad, cuando la visita domiciliaria para verificar la legal importación, tenencia o estancia en el país de mercancías de procedencia extranjera, se realice conforme al procedimiento previsto en el diverso artículo 46 del código citado. (en esta contradicción también participaría una sentencia de revisión fiscal).

65 Por mencionar un ejemplo, el criterio que establece la improcedencia del juicio contencioso administrativo contra la revocación de sello digital, plasmado en la tesis 2a./J. 2/2018 (10a.), Sello digital. El oficio emitido con fundamento en el artículo 17-h del Código Fiscal de la Federación, a través del cual la autoridad deja sin efectos el certificado correspondiente, no constituye un acto definitivo para efectos del juicio de nulidad.

así como los de los tribunales colegiados locales, hacen y resuelven lo que durante décadas y décadas de tradición de amparo correspondió y resolvieron los jueces de distrito y, en este sentido, los magistrados de los tribunales contenciosos administrativos son los nuevos jueces de distrito (aunque a más de alguno se le caigan los anillos de oírlo). Otro enroque. De hecho, observar esto tendría que dejar de lado o mitigar algunas resistencias que históricamente se ha presentado respecto a que juzgadores de otras instancias concursen para acceder a ser juzgadores federales.

La función revisora de los tribunales colegiados persiste, sí, pero con importantes cambios. Se ejerce respecto a un juzgador distinto (ya no el juez de distrito, sino el órgano contencioso administrativo) y en una posición jurisdiccional diferenciada, porque no es exactamente lo mismo resolver un amparo directo que un amparo en revisión. Las litis de cada instancia ulterior no son iguales y, aunque se dan casos en que lo esencial sigue siendo lo que discute y rediscute una tras otra instancia, en muchas ocasiones lo que se discute se va transfigurando o estrechando entre más se va tomando distancia de la primera y original instancia.

Todo lo anterior considerado creo que, por fin, deja ver lo que anticipé desde un inicio*: el amparo directo administrativo es el nuevo amparo en revisión en materia administrativa*. Y por eso y más que seguiré comentado, no es precisamente un amparo judicial como los demás.

IV. El valor de imagen: *statu quo*, antecedentes y consecuentes

Esta narrativa de lo que veo como enroque entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa revela y vale como fotografía del *statu quo* de la praxis del amparo judicial y de lo que hoy es el amparo indirecto en materia administrativa. Fotografía, a modo de retrato, de cómo es la práctica del amparo, en general, en materia administrativa, que, a la vez, suscita otras preguntas.

4.1. ¿Qué queda ahora para el amparo indirecto?

Esta inversión del grueso de cosas en el terreno del amparo contra autoridades administrativas —el paso del litigio como amparo indirecto al amparo directo— si bien es mayúscula, conceptual y estadísticamente hablando, por supuesto que no ha llegado a acabar con el amparo contra actos de autoridades administrativas. Los juzgados de distrito no están tan saturados como antes, pero ciertamente tienen aún mucho trabajo. Ahora que hemos advertido que ha operado esta inversión, vale redimensionar, tanto normativa como empíricamente, qué es y para qué está disponible actualmente el amparo indirecto en materia administrativa.

Por supuesto, quedan como espacios del amparo indirecto contra autoridades administrativas todos aquellos casos en los que se surten las famosas excepciones al principio de definitividad,[66] que son aquellas en que: *i)* los medios ordinarios no prevén las medidas cautelares en forma similar (muy contados casos ya); *ii)* los casos en que se hacen valer exclusivamente violaciones directas a la Constitución, que tampoco son tantos, porque generalmente se violan leyes ordinarias, y *iii)* aquellos casos de actos totalmente inmotivados, también poco frecuentes. También, por supuesto, los casos en que el acto administrativo se impugne como acto de aplicación de una ley que se tilda de inconstitucional, aun cuando esto ya entra en el terreno del amparo contra leyes (art. 107, frac. I, Ley de Amparo), así como también en la dinámica que hemos adelantado acerca de la doble oportunidad impugnativa que tienen los particulares en estos casos (de hacer valer la inconstitucionalidad de la norma como inconvencionalidad ante el TFJA y/o en el amparo directo que eventualmente pudieran promover contra lo decidido por el TFJA).

Quedan también como nichos del amparo indirecto aquellos casos en que una autoridad administrativa afecte directamente derechos sustantivos, destacadamente aquellos actos de extraordinaria afectación de derechos humanos,[67] como son las deportaciones, expulsiones, incomunicados y desapariciones forzadas, así como como aquellos que afecten la libertad o integridad física (típicamente arrestos administrativos o disciplinarios y similares), así sea que contra tales actos también hubiese medios "ordinarios", igualmente a elección de los particulares. El llamado amparo "*habeas corpus*", siguiendo la tesis y conceptualización propuesta por Fix-Zamudio, podría suponerse, será siempre o por mucho tiempo más un núcleo duro de procedencia inmediata y sin trabas del juicio; pero para efectos de nuestro análisis, estos contenidos del amparo indirecto entran más bien en el territorio del amparo (indirecto) penal que en el administrativo, así sea que las autoridades demandadas sean "administrativas" (fiscalías, policías, ejército, armada, celadores, custodios, etc.).[68] Y, por razones que

---

66 Establecidas en el propio art. 61, frac. XX, de la Ley de Amparo, ya referido.

67 En general, los referidos en la Ley de Amparo, artículo 15, como "[…] actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales [...]"; en relación con lo dispuesto en su artículo 107, fracs. II y III.

68 Cabe agregar que hay constantes debates judiciales en torno a si determinados actos emitidos por autoridades administrativas corresponden al amparo administrativo o a penal, generalmente con actos contra migrantes (expulsiones, deportaciones, detenciones migratorias), y con actos dictados por autoridades penitenciarias o encargadas de la fase de ejecución de penas privativas de libertad. Pueden localizarse tesis tanto de órganos penales como administrativos sobre estos actos; por razones de espacio, menciono un par en cuyo texto se aprecia el vaivén de la problemática P.J. 18/2012, Orden de traslado de un centro penitenciario a otro. La competencia para conocer del

desconozco, el amparo penal, ha sido considerado como un segmento del amparo judicial o más asociado con él (no tanto del amparo administrativo).[69]

Queda también el novel amparo contra particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas (art. 5, frac. II, Ley de Amparo), de gran potencial (hasta que no se interprete que, por realizar funciones administrativas, son equiparables a las autoridades demandables en juicio contencioso administrativo).

Muy importante, quedan también como materia de amparo indirecto aquellos rubros del quehacer del Estado que, generalmente, por su especialización y autonomía técnica o por algún razón de política pública, constitucional o legalmente se ha optado por segregar del resto de la administración pública y, simétricamente, no someter a la justicia administrativa; así como aquellos actos que siendo actos emanados de la administración pública, han quedado excluidos de la competencia legalmente asignada al TFJA.

En el primer caso, están aquellos sectores económicos clave, como son el sector energético, de telecomunicaciones y los actos de autoridad en materia de competencia económica.[70] A todos estos se ha excluido expresamente de toda jurisdicción contenciosa administrativa, reservándose en exclusiva a los jueces de distrito, a través del juicio de amparo indirecto, conocer de la legalidad y constitucionalidad de sus actos. En estos rubros, el juicio de amparo funciona, siguiendo la terminología del maestro Fix-Zamudio, como un amparo contencioso administrativo, pero *plus;* y digo *plus* porque, además de los típicos cuestionamientos que pueden hacerse sobre la legalidad del acto en el juicio contencioso administrativo, al cuestionarse en amparo se admite cuestionar directamente constitucionalidad de las normas aplicadas o incluso

---

juicio de amparo promovido en su contra por un sentenciado se surte a favor de los juzgados de distrito en materia penal.; así como la tesis aislada de la Primera Sala en cuyo texto se advierte que la discusión continúa: 1a. XI/2018 (10a.) Competencia por materia. Corresponde a un tribunal colegiado de circuito en materia penal conocer del recurso de revisión en un juicio de amparo contra actos referentes a la salud de una persona interna en un Centro Federal de Readaptación Social.

69 Véase incluso en el art. 61, frac. XVIII, muchos de los actos de extraordinaria afectación, han sido considerados por el legislador como actos provenientes de "tribunales", lo que confirma que su entendimiento y regulación es más afín al amparo judicial (*vis-à-vis* el amparo administrativo).

70 El art. 107, frac. IX, de la Ley de Amparo, por adición de *DOF* de 14 de julio de 2014, fundamenta el amparo en materia de competencia económica y telecomunicaciones. Por otra parte, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética así lo dispone en su artículo 27. En precedente aislado la Segunda Sala ha considerado inconstitucional este precepto aun cuando no tanto en lo relativo que establezca solo al amparo como medio de defensa, sino en cuanto a que en este se prohíbe a los jueces de amparo conceder la suspensión (medida cautelar). Véase la tesis 2a. CLIX/2017 (10a.) Suspensión en el juicio de amparo. El artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, es inconstitucional por no respetar el principio de reserva de ley reglamentaria.

de la normatividad emitida por estos órganos (que es mucha, recuérdese que también son órganos reguladores) y se resuelve por jueces federales especializados, a modo, por decirlo de modo más gráfico y no en sentido literal, como un fuero especial (al modo de los antiguos fueros mineros, fuero comerciante, etc.). Incluso, el amparo indirecto contra estas autoridades tiene reglas diferenciadas en comparación con las reglas generales que rigen el proceso de amparo, destacadamente la imposibilidad legal de otorgar medidas cautelares.[71] Esta segmentación, se ha dicho, ha sido motivada por sugerencias de organismos internacionales que han visto con mejores ojos que los asuntos se judicialicen por estos órganos. Es como un amparo contencioso administrativo, en este sentido, un tanto elitista.

En la segunda hipótesis están aquellos actos de las dependencias federales que, aun cuando en apariencia podrían entrar en el ámbito competencial del TFJA, no encuadren exactamente en las competenciales que atribuye la ley orgánica al TFJA, de modo que, por exclusión de la exclusión o a modo de regla de residualidad en reversa, quedan en el nicho del juicio de amparo indirecto (no sin discusiones judiciales de por medio acerca de cuál de los dos medios es el que procede). En otras palabras, aun cuando las hipótesis competenciales del TFJA son muchas, hay algunos puntos nebulosos, que eventualmente se van esclareciendo jurisprudencialmente, acerca de si contra determinadas autoridades o, en específico, contra determinado acto de autoridad administrativa cabe acudir a la justicia administrativa o, por residualidad, es al juez de distrito.

Por ejemplo, en el caso de responsabilidades administrativas es procedente explícitamente el juicio contencioso contra la resolución sancionatoria; pero cuando se impugnan actos intraprocesales de ese procedimiento administrativo, se ha considerado que —por exclusión, y dado que el juicio contencioso solo procede expresamente contra la resolución final— contra tales actos intraprocesales lo que está disponible es el juicio de amparo indirecto (así sea que algunos o muchos de estos se desechen o sobresean por no ser de "imposible reparación").[72] Otro ejemplo: aun cuando el juicio contencioso es procedente contra resoluciones en materia de propiedad intelectual dictadas por el IMPI, se ha considerado que la competencia solo es para la resolución definitiva en que desemboque en el procedimiento administrativo; y que, si en este se resuelve otorgar medidas cautelares, dado que esas no son la resolución última del procedimiento administrativo, entonces no procede el juicio administrativo,[73] de

---

71 En unos casos así dispuesto desde sede constitucional, en el art. 28; en otros replicada en ley. Considérese lo dicho en la nota anterior sobre el artículo 27 de la Ley de Órganos Reguladores aplicable al sector energético.

72 Así me tocó conocer de varios juicios de amparo indirecto, en los que en algún caso se consideró procedente el juicio por ser un acto intraprocedimental de afectación sustantiva de derechos; no así en otro.

73 Esto se puede ver en la tesis 2a./J. 131/2019 (10a.), Juicio contencioso administrativo federal. Es improcedente contra las determinaciones emitidas por el Instituto Mexicano de la Pro-

modo que entonces lo que restaría —en aplicación de la residualidad en reversa— es que contra estas proceda el amparo indirecto.

Estas situaciones nos regresan y replican un tanto la otra paradoja que subyace en el amparo judicial: la sentencia, el acto culminante y definitorio de los juicios se puede impugnar en amparo uniinstancial; siendo que los actos intraprocesales (cuando impugnables en la vía indirecta), dan lugar al amparo biinstancial. Ahora, en la justicia administrativa son impugnables las decisiones finales que recaen al procedimiento administrativo, las definitorias de la situación jurídica de las personas; pero no lo son los actos intraprocesales, generalmente de igual o menor relevancia y, en esa medida, lo intraprocesal da pie a un juicio de amparo biinstancial y, lo definitivo, a un juicio (generalmente uniinstancial) contencioso. En fin, así pasa.

Estos nichos que conserva aún el amparo (indirecto) administrativo, cual si fueran su núcleo duro, parecerían, por la larga enumeración aquí efectuada, supuestos que aún le dan un amplio cuerpo. Pero —además de lo antes dicho del amparo administrativo que, en realidad, es amparo contra leyes con motivo de su acto de aplicación y, por ende, parte de otro segmento del amparo— lo cierto es que no son estos los problemas que en el día a día afectan típicamente al grueso de las personas que entran en conflicto con la administración. Las clausuras, las multas o sanciones administrativas, la revocación o negativas de licencias o permisos son el más común de los casos en los conflictos particular-Estado; y todos esos se ventilan primero en otros tribunales.

Por eso, con todo y que el juicio de amparo indirecto administrativo conserva un núcleo duro de casos y sigue teniendo el potencial de ser la mayor tutela judicial posible, la insistencia en que, como generalidad, ya mutó y de modo importante, según hemos venido describiendo.

4.2. ¿A qué fuerzas responden los cambios de curso del juicio de amparo?

Pero todo lo aquí descrito no solo es una fotografía que retrata un momento determinado de la historia. Si vemos la imagen con detenimiento, podremos advertir que esta inversión de cosas revela mucho más que el *statu quo* de la praxis del amparo indirecto y directo en materia administrativa. Su poder revelador es mayor y da pie, además, a nuevas reflexiones y discusiones del hacia dónde va, en general, el juicio de amparo.

En efecto, esa que parece fotografía tiene en realidad el poder revelador —siguiendo con el lenguaje de las imágenes— de una resonancia magnética. Si nos fijamos bien, esto que aquí he tratado de dibujar para hacer visible, en realidad

piedad Industrial que imponen medidas cautelares derivadas del procedimiento de declaración administrativa de infracción.

nos dice *también a qué fuerzas o variables responde el curso que va tomando el juicio de amparo*. Revela que desde hace alrededor de 15 o 20 años una de las mutaciones más ondas que ha experimentado, particularmente en la vertiente del amparo administrativo, impactando con ello el rostro del amparo judicial, no obedecen a cambios ocurridos en la propia Ley de Amparo, ni a los debates judiciales sobre cómo interpretar las normas que lo rigen; sino que obedecen, más bien, *a lo que ha pasado y lo que se ha normado en otros sistemas procesales*, aparentemente inconexos o desvinculados, pero cuyo impacto ha sido de gran calado, demostrando que no hay tal inconexión, sino todo lo contrario.

Es importante puntualizar que con lo anterior de ninguna manera niego que las reformas introducidas al amparo directo cuando salió la Ley de Amparo de 2013, o incluso la expedición misma de la ley hayan tenido algún impacto. Ahí están la novel figura del amparo directo adhesivo (art. 182) y una nueva específica disposición aplicable tan solo al amparo directo y no al amparo directo de otras materias, que trata de marcar un punto y aparte entre estos (art. 170, frac. II, Ley de Amparo).[74] Pero, al menos desde mi experiencia y perspectiva, no las veo como reformas realmente transformadoras de la vocación del amparo directo, ni del amparo directo en materia administrativa, ni de las funciones normativas que había venido cumpliendo, ni de lo que empíricamente constituye la práctica del amparo directo; como sí creo que sucede con el impacto que en este ha tenido lo que se ha reformado en esos *otros* sistemas procesales. Prueba esto lo antes dicho sobre cómo las reformas en materia de justicia agraria, fiscal y administrativa cambiaron las problemáticas que se conocen ahora en amparo directo y ya no en indirecto.

---

[74] La frac. II establece una regla especial para el caso del amparo directo en materia administrativa, a modo de procedencia limitada, que dice: [...] II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando estas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que este sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.

Ha sido materia de importantes discusiones, incluso de su constitucionalidad; sosteniéndose en los primeros fallos su inconstitucionalidad, como se aprecia en la tesis 2a. LXXVII/2014 (10a.), Amparo directo. La fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo viola el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, al impedir injustificadamente plantear en dicho juicio promovido contra sentencias favorables pronunciadas en sede contencioso administrativa, la inconstitucionalidad de normas generales aplicadas por el tribunal colegiado al resolver la revisión prevista en el artículo 104 de la propia Constitución. Luego, lo contrario, como se aprecia en la diversa tesis 2a./J. 122/2015 (10a.), Amparo directo. La fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo respeta el derecho de acceso a la justicia.

Más aún, esto que identifico y propongo como la auténtica causa eficiente del cambio de curso del juicio de amparo en los últimos años, particularmente, del amparo directo, no solo se revela con lo sucedido en materia administrativa. Una mirada rápida a lo que pasa en otras materias lo corrobora. Véase el importante descenso que hubo en el amparo directo en materia penal luego de la introducción del sistema adversarial o acusatorio en 2008, sistema que privilegia otro tipo de soluciones y que pocas veces llega a sentencia (como sucedía antes prácticamente en todos los casos).[75] Véase también el alza que empieza a presentarse en el amparo directo civil, luego de las reformas al proceso civil y mercantil recientemente introducidas para agilizar la resolución de los conflictos en procesos orales y uniinstanciales, en los que, desaparecido el filtro del recurso de apelación, han llevado al amparo directo a ser más socorrido.[76]

Observar estas relaciones, que estimo causales, deja en claro que el juicio de amparo de insular no tiene nada; y que, para entenderlo y, por ende, transitar exitosamente por él, se requiere conocer no solo sus principios, reglas y caminos, sino cómo este se interconecta con todos los demás cauces procesales que existen para la resolución de conflictos. A esto me refería al inicio cuando hablaba de que esto que ha venido pasando en específico en la materia administrativa amerita discutir si es el momento de hacer replanteamientos incluso de orden epistémico sobre el juicio de amparo.

A esto me refería también cuando decía páginas atrás que —a diferencia de lo que había sucedido a lo largo de su historia— el tramo más reciente de la historia del amparo está siendo definido, no por las sobrecargas del amparo judicial ni los debates sobre cómo mejor atajarlo, como había sucedido históricamente; sino por fuerzas nuevas, que son externas a él y lo revelan sensible y vulnerable —y mucho— a lo que ocurre fuera de sus fronteras.

En resumen, las importantes transformaciones del juicio de amparo —o quizá sea más preciso decir que del amparo directo— en las últimas décadas no provienen de las reformas constitucionales y procesales que se han hecho al juicio de amparo mismo; ni a la expedición de la ya ni tan "nueva" Ley de Amparo de 2013, como tampoco —como había venido siendo durante casi toda su existencia— de los ajustes organizacionales que mandaba ir haciendo el enorme caudal del trabajo que generaba el uso y abuso del amparo judicial. *Vienen o se originan por lo que cambia en otros sistemas procesales, con los que tiene una relación de sistematicidad e interdependencia.*

Esto significa que cualquier ajuste que se haga al amparo o esos otros sistemas procesales debiera verse, entenderse y trabajarse como un todo, en el que todo está conectado, y en el que todo lo que se haga bien o salga mal en un tramo afectara

[75] En el portal de estadística judicial ya citado se localiza que en 2010 ingresaron 5 172 amparos directos a los colegiados penales del Primer Circuito; y en 2019 la cifra registrada fue de 2 237.

[76] Con datos de la misma fuente, en el ejercicio estadístico 2014-2015 se registran 12 647 ingresos en amparo directo civil en el Primer Circuito; y en el ejercicio 2018-2019 la cifra es de 15 120.

el resultado final del conjunto. Y significa también que, para poder aprovechar las bondades del amparo, no basta con conocerlo, sino que también es preciso conocer los demás sistemas procesales con los que se conecta.

Vistas así las cosas, el principio de definitividad —con su efecto colateral de casacionismo— no solo no hace del amparo nada "extraordinario", sino más bien un juicio de muy difícil o residual acceso; y no solo funciona en realidad como la regla de residualidad que abre y cierra las compuertas a la justicia de amparo en el amparo administrativo y en el amparo judicial, según hemos venido describiendo. Funciona también como el *elemento aglutinante, cual cemento,* de todos los demás tabiques componentes del sistema de justicia holístico: la justicia civil, penal, laboral, administrativa, local o federal. Todavía más, en ese sentido, se convierte en una especie de piedra angular sobre la que descansa el equilibrio de ese todo. Equilibrio que no es fácil guardar, porque, además de demandar encontrar todos los vasos comunicantes entre los subsistemas, presenta el reto adicional de que, con todo, siempre habrá puntos en que se presenten empalmes entre todos ellos.[77]

No es desde esta perspectiva que se han pensado o diseñado las reformas procesales, ni las de la Ley de Amparo ni las de los otros sistemas. Se han cuidado y retrabajado parcelas, pero cuidar parcelas descuida, si no es que propicia, problemas transversales o sistémicos en el conjunto. Y en esta falta de visión conjunto podríamos encontrar puntos ciegos que no han permito al sistema de justicia fluir y servir con más eficacia y eficiencia.

4.3. ¿Qué impactos acarrea este nuevo orden cosas?

La imagen que comentamos es todavía más reveladora. Además de lo antes dicho sobre cómo revela las causas eficientes de esta reciente mutación en la praxis del amparo, también revela que este nuevo estado de cosas es, a su vez, causa de otros impactos, nada menores. Veamos.

El importante incremento del amparo directo en materia administrativa ha llevado a que el volumen de trabajo en los colegiados administrativos sea sustancialmente mayor al que se presenta en los juzgados de distrito, y que incluso haya muchos más colegiados (órganos revisores) que juzgados de distrito.[78] Hay pues, en la judicatura

[77] No solo suceden en materia administrativa, pueden presentarse en otras materias. Por mencionar algunos, en materia penal, en actos que afectan la libertad personal, en los que queda a elección del afectado acudir a los recursos "ordinarios" previstos en la ley procesal penal o al amparo; o también actos de ejecución de penas, en los que se empalman los recursos previstos en la Ley de Ejecución de Penas y el amparo indirecto.

[78] Actualmente en el Primer Circuito hay 16 juzgados de distrito en materia administrativa; mientras que en la misma materia son 23 tribunales colegiados de circuito. Ciertamente, hay saturaciones periódicas en los juzgados, de cuando en cuando, con motivo de reformas legislativas que condu-

federal, una infraestructura judicial en forma de pirámide invertida en la materia administrativa (y pensaría que no solo respecto de la materia administrativa), conforme a la cual hay más órganos revisores que órganos revisados.

El fenómeno es explicable si tenemos en cuenta lo antes dicho sobre que los colegiados hoy en día revisan, incluso en mucha mayor proporción, lo resuelto por tribunales administrativos federales o locales, que lo que revisan a los jueces de distrito; pero, por explicable que resulte el fenómeno, es un tanto indicativo de que algo estructural, de fondo, está fallando. Y lo que está fallando no solo es lo antes resumido en la pirámide invertida, sino también una cuestión de volumen.

El volumen de amparo judicial administrativo es excesivo y torna muy complicado que la justicia se pueda impartir en los tiempos exigibles, no se diga de emitir sentencias de calidad expositiva y argumentativa deseable; lo digo generalizando claro, hay, como en todo, órganos veloces y sentencias de calidad. El número de casos que se presenta es muy alto y, aun cuando son muchos los casos ordinarios, hay un número de casos de significativa complejidad técnica. Otros datos también pueden decir algo: tan solo en la ciudad de México, primer circuito para efectos de división territorial judicial hay: 15 tribunales colegiados civiles, 10 penales, 14 laborales y 23 administrativos; y no solo esto: estos últimos manejando volúmenes de trabajo significativamente más altos que todos los demás, de modo que los 23 hoy existentes no son en realidad los necesarios para que sus cargas de trabajo sean razonables.

La solución que institucionalmente se ha dado a este fenómeno, en fase crítica cíclicamente desde hace ya algunos años, es abrir y abrir más tribunales colegiados. Como se ha dicho, actualmente en tan solo el primer circuito 23 órganos e insuficientes. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que eso es, en el mejor de los casos, un muy temporal y mínimo paliativo. La demanda no aminora, sino que sigue creciendo; y la oferta no alcanza a procesar diligentemente esa curva en la demanda. Es como el cuento de nunca acabar: hay cada vez más demanda, hay cada vez más intentos de sumar personas y órganos para atenderla y, de cualquier manera, por más que se suman personas y órganos, tampoco alcanzan para atender la demanda. Y la suma de más órganos tampoco mejora los tiempos en el global y despresuriza muy poco a los restantes.

Este crecer y crecer de la judicatura federal a través de la creación de más y más órganos a nivel tribunal colegiado de circuito es, en el fondo y guardadas las proporciones, una repetición de la historia de la primera mitad del siglo veinte. Como recordamos páginas atrás, el volumen de trabajo que implicó el amparo judicial llevaría a sumar más y más ministros a la Suprema Corte, más y más salas; y, eventualmente, llevaría a la creación e instalación de los tribunales colegiados, inicialmente a tan solo

cen a amparos contra leyes; pero son cuestiones cíclicas, no tanto constantes, que, además, se han atajado por el Consejo de la Judicatura Federal mediante su eventual concentración y remisión a juzgados de distritos auxiliares.

cinco para todo el país, para hoy contarse por más de 200 los tribunales colegiados. Es, reitero, como el cuento de nunca acabar o la historia que parece quiere repetirse: lo que antes pasó a nivel Suprema Corte, ahora pasa de modo similar a nivel tribunales colegiados. Que, dicho sea de paso, son los órganos que ahora resuelven lo que hace unas décadas correspondía resolver a la Suprema Corte. Un enroque histórico, ya muy atrás en el tiempo.

En otras épocas, como recordamos al inicio, se hablaba de la "imposible tarea de la Corte" de resolver en definitiva todos los juicios civiles y penales del país en los que a su final se llegara a pedir amparo y, ciertamente, era imposible. Ahora, son los tribunales colegiados en quienes recae esa misma "imposible tarea" que la Corte les desplazó, pero con la novedad de que el amparo judicial ya no se circunscribe a revisar sentencias civiles y penales, como sucedía cuando ya se hablaba de la "imposible tarea", sino que le fueron sumadas las sentencias laborales y ahora, como aquí se ha narrado, también las sentencias administrativas, muchas hasta hace unos años propias del amparo administrativo (indirecto) y no del judicial.

¿Llegará un punto en el que, así como la Corte no pudo seguir creciendo en número de salas y ministros y mejor se optó por crear los tribunales colegiados de circuito se diga ahora que la judicatura federal ya no puede seguir creciendo en número de tribunales colegiados? Es previsible que sí, los recursos humanos y materiales son finitos, pero no parecería estarse pensando en esto ni se ven alternativas de reacción.

Pese a que esta sobrecarga data ya de hace algunos años y la curva en creciente no se ve vaya a detenerse, ninguna preocupación o solución se asoma en este sentido distinta que la de seguir creando órganos y esa solución, además de insuficiente, *deja intocadas las causas que en el fondo van determinando ese incremento en la demanda*.

Las conocidas propuestas de reformas que recientemente se han hecho públicas[79] no abordan la problemática ni acusan recibo de ella, como tampoco se conoce de alguna propuesta institucional por parte del órgano de gobierno de la judicatura federal que trate de atajar la problemática (más allá, reitero, de seguir creando más tribunales colegiados), siendo que la estructura actual empieza a mostrar signos importantes de crisis que convocan a la reflexión.

La inversión ocurrida entre el amparo indirecto y el directo no solo impacta la infraestructura de la judicatura federal en el sentido antes descrito. Redimensiona aquel debate —si es que todavía es debate— sobre cómo el amparo directo acabó con el federalismo judicial en México.

Históricamente se ha dicho que, merced el amparo directo, los tribunales superiores de cada entidad federativa —primeros encargados de resolver los litigios

[79] Incluso la emanada de la propia Corte, *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial%20PJF-OK.pdf*

entre particulares— habían sido despojados de la posibilidad de ser órganos terminales, aun en la más sencilla de las controversias. Más o menos así era y es a la fecha, justamente por la omniprocedencia del amparo directo. Claro, no todos los casos llegan a amparo directo —muchos, quizá pudiéramos pensar en la mitad, lo aventuro— acaban ahí, en el fuero local; pero si ahí acaban no es porque la ley los haga órganos terminales, sino por la particular y circunstancial decisión de las partes, en la medida que decidieron no continuar su discusión en un amparo directo. En este sentido, el amparo directo "se comió" o ha tensado desde sus orígenes al federalismo judicial y, con ello, propiciado, ya lo hemos dicho, que tenga un carácter preponderantemente casacional que funge, prácticamente, o en cierto sentido, como una instancia adicional y ulterior a las que ofrecen los tribunales de los estados.

El fenómeno se repite ahora, por supuesto, guardadas las proporciones, con respecto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los respectivos locales, como con los órganos que dirimen conflictos laborales: el amparo directo va superponiéndose a sus instancias naturales, y absorbiéndose por los jueces de amparo la potestad de decidir, en definitiva, esos litigios, a través de su efecto casacionista o de ulterior instancia. Un efecto en cierto sentido depredativo.

Hay que acotar que cuando hablamos de la justicia laboral o administrativa no podemos seguir diciendo, como se dice del amparo civil y penal, que el amparo acabó con el "federalismo judicial" ni que acabó con la "soberanía" de los estados, porque aquí los absorbidos son órganos del orden jurídico *federal* (salvedad hecha de los tribunales contenciosos locales), pero la tensión y yuxtaposición que se genera es más o menos la misma, aunque no se haya acuñado aún un término o frase que lo conceptualice. El punto es igual: la omniprocedencia del amparo directo ha dejado la cualidad de terminalidad de todos los demás órganos jurisdiccionales (judiciales, administrativos o laborales) en manos de quienes litigan ante ellos, cual opción, cual cualidad circunstancial o accidental (no esencial) de la competencia de estos.

Este control de las partes respecto a la terminalidad de los órganos judiciales en la materia administrativa no tardó en reafirmarse, luego de la creación del Tribunal Fiscal, con la introducción del "recurso de revisión fiscal" (1946), ahora llamado "recurso de revisión" (aunque muchos le sigamos diciendo "revisión fiscal"), con el que incluso las propias dependencias del ejecutivo federal (demandadas en el juicio contencioso administrativa) impugnaban las decisiones del propio Tribunal Fiscal de la Federación, que también era parte del arco del ejecutivo federal. Bajo el argumento de la igualdad procesal (porque los particulares podían acudir en amparo directo a defenderse de las sentencias de tal Tribunal) las dependencias del ejecutivo pidieron también poderlo hacer, lo que lograron con la introducción de este recurso, así sea que con los años se limitara de modo importante su procedencia a específicos y ex-

cepcionales.[80] Con ello, las propias dependencias pertenecientes al ejecutivo federal despojarían a otro órgano de ese poder, así sea que dotado de autonomía técnica, la posibilidad de ser quién tuviera la última palabra. Esto es, al recurrir, trasladaban la última palabra al judicial federal, sin que sobre agregar que esto dejaría cómodamente en manos de otros jueces —los de amparo— el costo político de la toma de decisiones incómodas para el poder político.

Vale replantear si este es el esquema que hoy se necesita, queremos y se justifica. En tiempos de tantas instancias "ordinarias", en todas las materias (civil, penal, laboral y administrativas e, incluso, control constitucional local) *todas* ellas facultadas, no solo para resolver de fondo sus respectivas temáticas e interpretar sus respectivas leyes sustantivas, con sus propios sistemas recursales internos (verticales u horizontales), sino también facultadas para ejercer control convencional sobre actos y normas generales —algo antes absolutamente impensable y proscrito— y control difuso de la constitución, muchas necesidades de defensa judicial que fueron asignadas históricamente a los jueces de amparo, ahora pueden considerarse redundantes y, en ello, tan solo en ese sentido, innecesaria, sobrada y costosa la infraestructura organizacional tan amplia que la soporta.

Esa clásica dicotomía constitucionalidad-legalidad que históricamente se invocaba como sustento de que el amparo era un medio extraordinario de defensa (en oposición a ordinario), que llegara también a impregnar el tan comentado "principio de definitividad", es cada vez más pálida luego de que ahora todos los jueces están facultados para realizar control convencional, incluso de manera oficiosa, y que ha sido admitido el control difuso de constitucionalidad. La caída de tan estructural pilar obliga, creo yo, a la reestructuración.

Vale reflexionar sobre si tener más instancias se traduce en un sistema judicial más justo, así como reflexionar sobre qué funciones del amparo, particularmente el amparo directo, lo pueden realmente distinguir de otras formas de revisión judicial de sentencias y quizás —tan solo lo aventuro— solo en esos casos justificar su persistencia.

Un detalle más que hay que tener presente, particularmente al momento de hacer estos replanteamientos. El amparo en materia administrativa tiene notas distintivas propias que impregnan también el amparo directo administrativo, en comparación con el resto del amparo judicial.

Cuando se piensa en amparo judicial, particularmente en el amparo directo, que es la modalidad que más se presenta, se piensa y asocia como el vehículo casacional "plus" de litigios entre particulares, la cuasi tercera instancia que no lo es de esos juicios (o segunda si el juicio es uniinstancial) en el que, además de poderse "cazar" la resolución reclamada y purgarse la indebida aplicación de la ley, procesal o sustantiva, se pueden hacer valer violaciones de orden constitucional.

---

[80] Sobre la introducción de este recurso, origen y sucesivas reformas, así como su recogimiento constitucional, véase Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.* Actualmente es la LFPCA, en su art. 63, la que establece las hipótesis específicas de procedencia.

Eso no es del todo así en amparo directo administrativo. En ocasiones, así sea en pocos casos, pero no por ello irrelevante, la función que se cumple con el amparo directo en esta materia no es propia o exclusivamente la de ser un vehículo casacional. Lo es en el sentido de que a través de este puede revisarse si las leyes del caso, procesales y sustantivas fueron debidamente aplicadas; esto es, si se observó el principio de legalidad. Pero no lo es del todo así cuando —en ocasiones— la materia de fondo del amparo directo administrativo tiene que ver —no nada más con quién gana un litigio entre dos particulares o si una determinada decisión judicial dictada entre ellos fue legal— sino con que se ejecuten o no o persistan o no actos de autoridad administrativa cuyos efectos en múltiples hipótesis trascienden el mero interés de quién instó el juicio.

Desde el típico acto administrativo de una concesión —pensemos, por ejemplo, para una actividad minera—; o una licitación pública; una licencia para operar un determinado giro comercial. Son actos que, por sí mismos, tienen repercusiones no solo en la esfera jurídica de quien los instó o instó el juicio, sino, en general, de una comunidad en su derredor. No se diga de casos en que los que se discute si se otorgan o no registros o autorizaciones sanitarias para fármacos, si se autoriza o no una obra pública o particular de alto impacto, si el impacto ambiental de una determinada obra humana es razonable, razonado, tolerable o si permite el desarrollo sustentable (así sea que haya quienes se inclinen por que solo es revisable el "debido proceso" administrativo).

Estos problemas a veces pasan por el amparo directo administrativo por ser temas propios de los juicios contenciosos administrativos y dado que, como se dijo, esto ya no son juicios de mera nulidad, sino de plena jurisdicción, en los que incluso en ciertas hipótesis los juzgadores están autorizados legalmente para sustituirse en la autoridad administrativa, esas notas de justicia administrativa llegan a tener un efecto reflejo en el amparo directo administrativo. Incluso, aun en casos en que la jurisdicción contenciosa administrativa se concreta a dictar una sentencia de mera anulación, al resolver el problema de legalidad de fondo que les ha sido planteado, terminan analizando o incursionando en territorio técnico o de políticas pública, teniendo que delimitarse ante ellos mismos hasta dónde pueden o hasta dónde deben revisar. Por poner un ejemplo, véanse los debates entre quienes siguen y quienes se apartan de la doctrina *Chevron* de la corte estadounidense;[81] o incluso véase que en

[81] Sobre los alcances decisorios que tienen o debieran tener los jueces administrativos sobre los actos que juzgan, véase Breyer, Stephen G. *et al.*, *Administrative law and regulatory policy: problems, text, and cases,* Nueva York, Wolters Kluwer, 2017. La misma discusión se suscita en tribunales mexicanos, guardadas todas las proporciones, pero se hace referencia al debate estadounidense porque su academia ha podido conceptualizar y exponer claramente bajo este y otros conceptos los debates subyacentes, exponiendo así la delicada línea entre los jueces administrativos y el margen de decisión propio de la Administración pública.

derecho comparado algunos órganos de justicia de materias especializadas no están conformados exclusivamente por abogados, o quienes consideran, como se anticipaba, que en justicia administrativa solo es judicialmente revisable el debido proceso administrativo y no las decisiones administrativas en sí mismas. Y de todo ello se impregna el amparo directo administrativo, singularizándolo —es mi apreciación— del resto del amparo judicial.

Quizá un contraste ayude a explicar lo que quiero decir: si consideramos que a través de la casación se termina de algún modo, en algunos casos, reasumiendo la función jurisdiccional subyacente y decidiendo finalmente el litigio, eso, aunque en teoría no es lo deseable, se ve con cierta naturalidad (o al menos con menos resistencia) en la medida en que es de juez a juez el desplazamiento. Pero si, merced un vehículo que funciona a modo de casación, el juez de amparo se termina yuxtaponiendo a la autoridad administrativa en temas de calado comunitario o de políticas públicas, el desplazamiento no es natural y suscita muchas dudas en torno a hasta dónde, por qué y de si siquiera es legítimo.

Digamos que el amparo directo administrativo, al igual que el amparo indirecto, pone al juzgador en una posición de tensión frente al poder público —propia de la función y materia— que no está presente en el resto del amparo judicial. De modo que, así sea que estemos hablando de amparo directo y en ese sentido amparo judicial, no es un amparo judicial como los demás: tiene un grado de tensión particular y tiene como riesgo natural que ahí se terminen decidiendo aspectos del quehacer público que no se asocian con decisiones que socialmente consideraríamos natural que sean decidas por jueces.

Por ello, creo que tendría que puntualizar que no todo lo que se predica doctrinal, normativa o pretorianamente del amparo directo pueda predicarse, al menos no en automático, al amparo directo en esta materia.

V. A modo de conclusión: un final que aspira a ser reinicio

Esta inversión de cosas entre el amparo indirecto y el directo en materia administrativa, con sus respectivas implicaciones y consecuencias, sumada al hoy aceptado control convencional oficioso y control difuso a cargo de toda autoridad judicial, pone en jaque nuestro entendimiento del juicio de amparo; y pone en jaque, o al menos en serias dudas, la razón de ser de muchas cosas sobre y alrededor del juicio de amparo, sobre todo del amparo directo.

Preguntaba páginas atrás y sigo preguntando, si este es el *statu quo* de la praxis del juicio de amparo, ¿se justifica la persistencia de dos vías en el juicio de amparo? En esta inversión de cosas, ¿cuál es, cómo es y para qué es el amparo judicial que queremos?, ¿queremos o necesitamos lo mismo en todas las vertientes del amparo judicial?

Hace varias décadas Fix-Zamudio hablaba y explicaba en una monografía las múltiples y distintas funciones que fueron atribuidas al juicio de amparo en nuestro sistema jurídico y brindaba así una comprensión de todo el peso del mismo en el sistema jurídico mexicano en la obra que del maestro he citado ya varias veces páginas atrás. Identificó el *i)* amparo *habeus corpus; ii)* el amparo contra leyes; *iii)* el amparo judicial; *iv)* el amparo contencioso-administrativo (sobre el que aquí me he ocupado), y *v)* el amparo agrario.[82] Desde que leí por primera vez esa monografía, hace ya muchos años, ha sido de mis lecturas más aquilatadas en doctrina de amparo, por la claridad con que describe la fuerza y lo plurifacético del amparo. Pero muchas cosas han cambiado desde la época en que se hizo esa descripción a la fecha. El juicio de amparo sigue siendo, sin duda, un juicio multifuncional, como lo explicaría tan bien el maestro. Pero mucha agua ha corrido, de modo que todo lo que ha ocurrido demanda una reformulación, traída a tiempo presente de esa forma de trazar e identificar sus funciones, reformulación que pasa necesariamente por reconocer el muy amplio ensanchamiento del amparo judicial a la materia administrativa. Y vaya que no me refiero con esto a que esa propuesta doctrinal sea lo que se tiene que reformular.

Me refiero a que lo que tenemos que reformular o reconsiderar, como foro, como operadores, como teóricos o académicos, es cuáles de esas funciones ahí descritas con claridad por el maestro, de entre las que persisten no solo las que hoy sigue cumpliendo, sino más aún y más allá de eso, cuáles queremos que siga cumpliendo el juicio de amparo y por qué. Tenemos que replantearnos, en el nuevo entramado de multiplicidad de vías, procesos, recursos y alternativas al alcance de las personas, con todos los impactos que ha sufrido la arquitectura institucional y la organizacional de las judicaturas, cómo es que el sistema de justicia, considerado como un todo sin fronteras, puede funcionar mejor; cómo puede, en medio de tantos cauces y cruces, embonar mejor el juicio de amparo, sin redundancias ni excesos y con eficiencia.

El amparo directo ha sido víctima de su propio éxito, en tanto su historia toma formas y rumbos impuestos por el volumen de trabajo que genera al ser tan socorrido. Pero también —aquí lo hemos visto— es víctima no solo de su éxito, sino de lo que sucede en otros sistemas procesales, así como por factores tan externos como incontrolables, como el advenimiento, desde el orden internacional, del control convencional *ex officio,* porque todo eso lo impacta de fondo. Víctima en la medida en que todo esto le ha venido desdibujando aquellas características que antaño le daban singularidad frente a los demás recursos judiciales al alcance de las personas.

La proscripción jurisprudencial que se socializó como la proscripción del "control difuso de constitucionalidad" que impedía a todo juez distinto a los jueces de amparo incursionar en la interpretación constitucional o en el análisis de la constitucionalidad de leyes y de actos de autoridad —merced la radical dicotomía entre "le-

[82] Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en *op. cit.*

galidad" y "constitucionalidad"— hacía no solo atractivo, sino indispensable, tener que llegar al amparo, indirecto o indirecto, para poder obtener un pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de un acto o de una norma. Fue algo que lo singularizó de todos los demás medios de defensa. Pero son tiempos ya superados, y a los que difícilmente se volverá, luego de la aceptación por parte de la Suprema Corte del control convencional oficioso y las reformas constitucionales en derechos humanos de 2011, con todo y las limitaciones que interpretaron tenían los jueces de amparo.[83]

No negaría que "constitucionalidad" no es precisamente sinónimo de "convencionalidad"; menos aún que hay diferencias importantes entre el control difuso y el control directo, pero, dado el importante empalme entre ambos conceptos, sí creo que *de facto* han quedado inoperantes las añejas vedas y, con ello, se ha desdibujado lo "ordinario" de lo "extraordinario" en los medios de defensa al alcance de las personas, como también creo en la gran valía del control —así sea difuso— de las leyes. De esto se desprenden mis dudas cuando pregunto: si esto es así, ¿qué singulariza hoy en día al amparo directo de los demás medios de defensa?, ¿qué lleva algunos a querer seguir discutiendo una controversia en amparo directo y qué lleva a otros a acabar su litigio sin acudir a él?

En tiempos de cambio, para quienes vemos en el amparo la columna vertebral de nuestra tradición jurisdiccional y queremos conservar la valía y bondades que históricamente ha representado, es importante que busquemos caminos que le den o devuelvan alguna singularidad al amparo, en general, y al amparo judicial, en particular; que le doten nuevamente de un algo que lo distinga enfáticamente de los juicios y recursos que le anteceden; que le dé un sentido propio a la luz del renovado paradigma constitucional que experimentamos. Y en esto no hay soluciones fáciles ni claras.

Hay quienes desde hace años han venido proponiendo la abolición sin más del amparo directo, lo que, postulan, permitiría a cada sistema de justicia ser terminal en sí mismo. Aunque entiendo sus razones y las ventajas, la falta de garantías de independencia de los juzgadores "ordinarios" locales o federales —que sí tienen los jueces de amparo— o los deficientes diseños institucionales de que se revisten esos órganos (judiciales, administrativos o laborales), precisamente carentes o de precarias garantías institucionales de independencia, sobre todo por flaquezas en sus sistemas de designación y carrera, hace difícil pensar que, desde el punto de vista de los justiciables, esa sea la mejor alternativa o siquiera una alternativa. Esa solución descobija el derecho de todos de ser juzgados por jueces con garantías institucionales

[83] Me refiero a los criterios, hasta hoy aislados, que no han reconocido a los jueces de amparo la posibilidad de hacer control de oficio, sino solo a instancia de parte. Véase P. X/2015 (10a.), Control de regularidad constitucional *ex officio*. Los tribunales colegiados de circuito no están facultados para ejercerlo respecto de normas que rigen el juicio de origen; P. IX/2015 (10a.), Control de regularidad constitucional *ex officio*. Los tribunales colegiados de circuito deben ejercerlo solo en el ámbito de su competencia.

fuertes, destacadamente en un ámbito tan sensible al ejercicio del poder como es el derecho administrativo, además de que nos dejaría con el elefante blanco en medio de la sala, porque entonces, ¿qué haríamos con tanto magistrado de circuito y con las instalaciones de doscientos y tantos tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación?

Es una solución complicada también por ser totalmente contraria a algo que ya es tradición y parte de la genética y cultura mexicana: pedir amparo. Solía decir el ministro Gudiño, en nuestras conversaciones sobre el tema, que el mexicano, al igual que pedía a la virgen de Guadalupe milagros, estaba tan habituado a pedir amparo que no se consideraba realmente satisfecho ni vencido hasta que su asunto caminaba al punto que llegaba a ser resuelto por un juez de amparo, cual cuestión de antropología social o de psicología del mexicano.[84] Concediéndolo, una proscripción total sería contraria a esta creencia social, lo que suscitaría resistencias y, dada su dramaticidad, incluso dudas sobre su regresividad.

Otras voces pugnan por sí acabar con la omniprocedencia del amparo directo, para ir generando hipótesis de procedencia limitadas, algo que parecería más o menos similar a lo que pasó cuando recién se crearon los tribunales colegiados de circuito y se les dotó de competencia en amparo directo solo en algunos específicos casos, mientras la Corte conocía del resto. El propio ministro Gudiño proponía la desaparición del amparo directo, aunque —muy importante— no de tajo, sino haciendo una propuesta de gradualidad a mediano o largo plazo, asemejada o en simetría a lo que entre los años cincuenta y ochenta se hizo entre la Corte y los colegiados con las hipótesis en que conocerían estos últimos del amparo directo, todo bajo el argumento de restaurar el federalismo judicial. Lo hacía pues pensando en el amparo judicial tradicional, civil y penal.[85]

He sabido también que algunos estudiosos del amparo consideran como alternativa bifurcar el amparo directo en directo unitario y directo colegiado —se lo escuché alguna vez a don Leonel Castillo—, división conforme a la cual ciertas sentencias impugnables en amparo directo serían resueltas por un solo magistrado de circuito; y otras por el tribunal colegiado de circuito en pleno, opción que recuerda también aquella bifurcación histórica entre los ahora llamados amparos directo e indirecto, y evoca también la creación de los propios colegiados, solo que, en vez de proponer colegiados, es hacer de cada colegiado cuatro órganos decisorios distintos (tres magistrados cada uno por sí mismo más el órgano en pleno).

En lo personal, pondero como alternativa que, así como hace varias décadas el amparo directo que conocía la Corte se desplazó hacia los tribunales colegiados,

[84] En su propuesta de reforma al juicio de amparo, escrita hace casi veinte años, expresaría esto como parte de un sistema de creencias sociales. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.,* pp. 102 y ss.

[85] *Idem.*

pudiera haber un desplazamiento similar, pero no en el sentido apuntado antes, sugerido por Gudiño; sino en el sentido de que lo que hoy conoce la Corte en amparo directo en revisión (exclusivamente constitucionalidad) fuera lo único que pudiera actualizar la competencia de los colegiados (exclusivamente constitucionalidad), en cualesquiera materias. ¿O será que esto sería más parecido al momento en que el amparo se bifurcó en uni- y biinstancial? No lo tengo claro. Pero el quid es, o más bien sería: *que el hoy amparo directo en revisión fuese el futuro amparo directo.* Me parecería que eso se allana con los desplazamientos que de arriba hacia abajo históricamente se han dado en el juicio de amparo, entre Corte y colegiados.[86] Me parece que, además de resolver la cuestión de la pirámide invertida y el volumen (ingestionable) de trabajo, regresaría al amparo su vocación original de discutir y decidir constitucionalidad y le alejaría del sesgo casasionista que terminó definiéndolo. Este retorno es lo que más me inclina.

El enroque ocurrido, el contexto antecedente y consecuente con este, precisa de jugadas estratégicas y precisas que superen el jaque en que se ha colocado al juicio de amparo. El juicio de amparo precisa reinventarse para no sucumbir ni empalidecer ante tantas otras cosas que a su alrededor han cambiado, desde lo procesal doméstico (nacional) hasta lo procesal externo, definido por la jurisprudencia interamericana. Adaptarse o morir. Sigo a Fukuyama cuando explica que esa es la dinámica del ciclo de vida y destino de todas las estructuras sociales y políticas;[87] y el derecho es una estructura social y política que no es ajena ello. Hay una especie de darwinismo social en el surgimiento, desarrollo y ocaso de todas las instituciones y estructuras sociales y el presente asoma un reto semejante para el juicio de amparo, destacadamente para lo que hoy es el amparo directo. Creo que de cómo se logre transitar esta etapa que demanda mutación dependerá la utilidad sistémica y bondades que este juicio pueda seguir representando.

Por esto, concluyo como empecé: la historia del amparo ha sido definida por la historia del amparo judicial. Agrego: la de su futuro también.

---

86 En referencia al desplazamiento que hubo del amparo directo de la Corte hacia los colegiados. Desplazamiento que replicaría, luego distinguiendo amparos contra leyes y amparos contra actos; luego, a través de acuerdos plenarios que empezaría a dictar la Corte en 1999, conforme a los cuales los amparos en revisión (competencia de la Suprema Corte) serían delegados también a colegiados, primero parcialmente, tan solo para el análisis de las cuestiones de procedencia hechas valer en el recurso, y más adelante incluso para su resolución de fondo si lo impugnado fuesen leyes locales.

87 Fukuyama, Francis, *Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy,* Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2014.

El amparo directo en el siglo XXI

Adriana Campuzano Gallegos

I. Introducción

En el informe de labores rendido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Consejo de la Judicatura Federal en diciembre de 2018, se asienta que en el periodo comprendido entre el 16 de noviembre de 2017 y el 15 de noviembre del año siguiente ingresaron un total de 13 896 juicios de amparo directo, que se sumaron a los 7 831 expedientes preexistentes, y egresaron 14 879, de los cuales se resolvieron favorablemente para la parte quejosa solo 6 915, en tanto que en 5 191 se negó la protección constitucional y en los restantes 2 773 no se estudió el fondo.[1]

Estas cifras no son significativas en cuanto al volumen de asuntos, comparadas con las relativas a los juicios de amparo indirecto en ese mismo periodo[2] o las cifras correspondientes al volumen de asuntos atendidos por los tribunales federales y locales,[3] pero son útiles para advertir el índice de éxito de estos juicios (46.47%) y

---

1 En 1 139 se declaró la incompetencia, en 1 021 se desechó la demanda o se tuvo por no presentada, y en 613 se decretó el sobreseimiento. El anexo estadístico es consultable en *https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/anexo-estadistico/2018-01-01*

2 Ingresaron 527 660, preexistían 92 123 y egresaron 536 049, de los cuales en 27 349 se decretó la incompetencia, 79 182 se desecharon, 44 090 se tuvieron por no presentados, en 125 900 se concedió el amparo en diversas modalidades (85 024 se amparó; en 1 983 se amparó en parte y se negó en otra; en 3 630 se amparó en parte, en otra se negó y en otra más se sobreseyó; en 35 263 se amparó en parte y se sobreseyó en otra); en 52 880 se negó el amparo en sus diversas modalidades (en 35 837 se negó el amparo, en 17 043 se negó el amparo en parte y se sobreseyó en otra parte), y en 204 779 se sobreseyó totalmente.

3 La capacidad de gestión de los tribunales ordinarios es muy variable dependiendo del tamaño de la población a la que sirve y la materia que atiende. A continuación, algunas cifras: el Tri-

tener una idea inicial sobre el impacto que pueden tener en el funcionamiento de los tribunales ordinarios.

El número de demandas de amparo directo puede representar un porcentaje muy pequeño comparado con el número total de asuntos de los que puede conocer un tribunal ordinario; sin embargo, su incidencia en la conformación de la justicia ordinaria no depende tanto de su impacto en números como de otros factores, entre ellos, su valor simbólico como alternativa final para la solución de una controversia o su capacidad de generar cambios sustantivos en los criterios de los juzgadores.

Cuando un tribunal ordinario tiene presente que sus fallos pueden ser combatidos en amparo directo, toma ciertas precauciones sobre los requerimientos mínimos de validez formal y de solvencia material de sus decisiones. Siempre existe el riesgo de que su trabajo sea revisado, criticado, e incluso expuesto, lo cual implica una suerte de garantía para el justiciable, que ve fortalecida su posición frente al tribunal y una condición favorable para el imperio de la legalidad.

También, la influencia del amparo directo se materializa cuando el tribunal ordinario se ve obligado a modificar sus criterios en obediencia a la jurisprudencia fijada conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no solo en temas de legalidad, sino también y más importante, en temas de constitucionalidad.[4]

El amparo directo deja sus huellas, a través de estos caminos, en la fisonomía de la judicatura nacional.

---

bunal Superior de Justicia de la Ciudad de México recibió 317 696 expedientes, que derivaron en 244 032 juicios (Informe de Labores, *http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/Informe_2018TSJCDMX.pdf*); el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma ciudad recibió 5 238 demandas nuevas y se promovieron 50 demandas de amparo directo en contra de actos del Pleno (Boletín de prensa, *http://www.tcadf.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/notas-periodisticas/924-rinde-%E2%80%9Cinforme-de-actividades-2018%E2%80%9D,-la-magistrada-presidente-del-tribunal-de-justicia-administrativa-de-cdmx,-doctora-yasm%C3%ADn-esquivel-mossa*); el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje recibió 493 promociones relacionadas con asuntos jurisdiccionales y se promovieron 37 amparos directos en contra de sus actos (Informe de Labores, *http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/360/1/images/informe_anual_2018.pdf*); el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala recibió 14 727 asuntos en sus juzgados y registró 82 juicios de amparo (Informe de Labores, *http://www.tsjtlaxcala.gob.mx/SriaEjec/InformeTSJ2018.pdf)*, y los tribunales agrarios habían reportado en el mes de septiembre de 2018 un ingreso total consolidado de 996 384, con 371 amparos promovidos en contra de sentencias (información estadística, *http://doctransp.tribunalesagrarios.gob.mx/share/s/P0zrC2LMQHW7AdDJLzcXXA).*

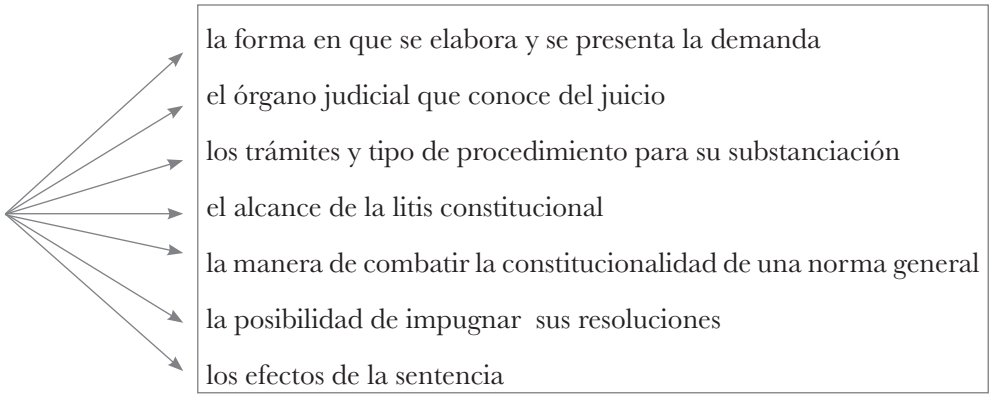
[4] Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe aplicarla cuando sea procedente, sin analizar si el acto o resolución impugnados constituyen el primero o ulterior acto de aplicación del precepto legal que lo funda. Registro núm. 176 256, Tesis P./J. 150/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 5.

II. Caracterización actual del amparo directo

Conforme a los artículos 107, fracción V constitucional y 170 de la Ley de Amparo, la vía directa es idónea para reclamar los actos de tribunales[5] consistentes en sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin al juicio y laudos;[6] en este sentido, el juicio de amparo directo es un proceso anclado en el ámbito judicial, ceñido al interés jurídico, con un ámbito de procedencia limitado a los actos terminales dictados por los tribunales locales y federales de todo el país y una eficacia reparadora de igual manera limitada.

De esta estrecha definición de los supuestos de procedencia del amparo directo derivan numerosas diferencias respecto del juicio de amparo indirecto, pues, a través de este, se permite la reclamación de actos y omisiones normativas, administrativas y judiciales provenientes de particulares en funciones de autoridad y de autoridades, sean o no judiciales.

Las diferencias podrían agruparse en los siguientes rubros:



[5] En este contexto, se entiende por tribunal al órgano estatal investido de la atribución de resolver de manera imparcial los procedimientos, con independencia de su denominación. Véase Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chiapas. Al resolver conflictos laborales actúa como tribunal, por lo que sus fallos definitivos deben considerarse como laudos y pueden impugnarse a través del juicio de amparo directo. Registro núm. 2 003 944, Tesis 2a./J. 82/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época; lib. XXII, julio de 2013, t. 1, p.766.

[6] De manera general, se entiende por sentencia definitiva aquella que resuelve el juicio en lo principal, es decir, la que decide sobre la acción o excepciones planteadas; por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que dan por concluidos los procesos judiciales sin resolver sobre la cuestión principal debatida; y por laudos, los fallos terminales pronunciados por los órganos jurisdiccionales que conocen de la materia de trabajo. Para este propósito, en la materia penal se entiende que el juicio comienza con la audiencia inicial ante el juez de control, y en las demás materias, con la presentación de la demanda.

La configuración de la litis en el amparo directo y la eficacia de su sentencia están vinculadas indisolublemente a los límites predeterminados en el juicio natural que sirve de antecedente al juicio de amparo.

A pesar de estos límites, el espectro de revisión del acto reclamado es integral, en tanto que los conceptos de violación pueden abordar vicios de forma o de fondo y, en las materias distintas de la penal,[7] puede alcanzar a todo el proceso, desde su inicio hasta su culminación, con ciertas salvedades,[8] además de que permite ejercer un control de constitucionalidad que incluye el de convencionalidad y de legalidad.

Es relevante señalar que el examen en esta vía comprende cuestiones de derecho y cuestiones de hecho.

El alcance de este escrutinio significa que entre la jurisdicción del tribunal de origen y la jurisdicción del tribunal de amparo exista una frontera que en ocasiones resulta muy delgada.

III. Relaciones entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional

De acuerdo con el diseño original, el tribunal de amparo directo tiene por misión revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos procesales y de la decisión del tribunal responsable, con la prohibición puntual de sustituirse en sus competencias; de este modo, su labor debería limitarse a advertir el vicio y luego, invalidar todo lo afectado por él, devolviendo al tribunal responsable el asunto para que ejerciera de nueva cuenta su jurisdicción sin contrariar los lineamientos impuestos en la ejecutoria.

El reenvío del asunto resulta la consecuencia natural del amparo directo, aunque en la materia penal esta regla sufre una excepción cuando el amparo viene acompañado de la orden de dejar en inmediata libertad a la persona quejosa.

Sin embargo, existen diversos fenómenos en que el tribunal de amparo se aproxima a la función de los tribunales ordinarios; entre ellos, la posibilidad de declarar inoperantes ciertos conceptos de violación, el control sobre la valoración de las pruebas, los efectos vinculantes de la sentencia de amparo y la posibilidad de decidir el litigio con argumentos no expuestos ante la instancia ordinaria.

---

7 De acuerdo con la tesis jurisprudencial en el amparo directo solo pueden plantearse las violaciones procesales cometidas en la audiencia del juicio oral. Registro núm. 2018868, Tesis 1a./J. 74/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 175.

8 Están excluidos de su escrutinio los actos de imposible reparación que el art. 107, frac. III, inc. b) define como aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución y en tratados internacionales, que deben combatirse a través del juicio de amparo indirecto.

Durante décadas la experiencia derivada de la operación cotidiana del amparo directo ha revelado que la observancia puntual de este modelo arroja resultados preocupantes por el número elevado de fallos que solo provocan reposiciones inútiles, con violación al mandato de impartir una justicia eficaz, completa y oportuna, debido a la dilación prolongada de los juicios y el consecuente dispendio de recursos humanos y materiales por parte de los justiciables y del Estado.

Este fenómeno propició que la SCJN estableciera jurisprudencia que permitiera a los tribunales de amparo discernir si debía o no concederse el amparo por violaciones procesales o formales, considerando cuáles reposiciones podrían conducir a un resultado favorable a los intereses de la parte quejosa y cuáles no modificarían el resultado ya obtenido, como se advierte de la siguiente tesis jurisprudencial:

> Conceptos de violación fundados, pero inoperantes. Si del estudio que en el juicio de amparo se hace de un concepto de violación se llega a la conclusión de que es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia por omisión esgrimidas al respecto por el quejoso; pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones que ven al fondo de la cuestión omitida, ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante y, por tanto, en aras de la economía procesal, debe desde luego negarse el amparo en vez de concederse para efectos, o sea, para que la responsable, reparando la violación, entre al estudio omitido, toda vez que este proceder a nada práctico conduciría, puesto que reparada aquella, la propia responsable, y en su caso la Corte por la vía de un nuevo amparo que en su caso y oportunidad se promoviera, tendría que resolver el negocio desfavorablemente a tales intereses del quejoso; y de ahí que no hay para qué esperar dicha nueva ocasión para negar un amparo que desde luego puede y debe ser negado.[9]

Para hacer este análisis es necesario, por supuesto, que el tribunal de amparo vislumbre sobre el resultado que podría alcanzarse con la reposición, lo cual supone, no formalmente pero sí de hecho, que para tomar la decisión el tribunal de amparo considere cómo debía actuar el tribunal responsable en ejercicio de su propia competencia y con su experticia.

La complejidad de tal tarea radica en establecer cuáles son los límites de esa substitución, los cuales solo pueden fijarse caso por caso.

> Amparo directo. Elementos a considerar por el tribunal de amparo cuando se alegue la omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable. Por regla general, ante la constatación de una omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable, el tribunal consti-

[9] Registro núm. 803194, *Semanario Judicial de la Federación,* Séptima Época, vol. 187-192, cuarta parte, p. 81.

> tucional no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de aquella para determinar por sí el sentido de la eventual decisión, ya que los principios federal, de división de poderes y de defensa de las partes exigen que sean los tribunales ordinarios los que resuelvan primeramente las preguntas jurídicas y exploren distintos métodos interpretativos; por tanto, ante la omisión lo que procede es el reenvío y no la sustitución. No obstante, el presupuesto del reenvío es la probabilidad razonable de que al emitirse una nueva resolución, pueda cambiar el sentido de la decisión. Así, cuando no exista la posibilidad de un efecto práctico, el tribunal de amparo debe evitar retardar la administración de justicia y, por economía procesal, negar el amparo, lo que debe realizar desarrollando las razones objetivas de su decisión. El tribunal de amparo debe considerar que a medida que el punto controvertido esté más abierto a una pluralidad de opciones interpretativas, existe una presunción a favor del reenvío del asunto, mientras que al tratarse de un punto sobre el cual exista una respuesta firme y objetiva, entonces, esa presunción será más débil, al no existir margen jurídico para que las partes puedan oponerse a esa decisión, ni los tribunales explorar distintas respuestas normativas. Por tanto, los jueces constitucionales solo deben resolver ante sí dichas cuestiones cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes.[10]

En este supuesto, cuando el tribunal de amparo hace una apreciación sobre la materia de la violación para efectos de calificar de operante o inoperante un concepto de violación que ha resultado fundado, se produce una suerte de substitución en las competencias del tribunal ordinario que halla su justificación en un valor superior como es la necesidad de resolver la controversia en el menor tiempo posible.

Cuando se trata de violaciones formales, generalmente por infracción del principio de congruencia externa, el órgano de amparo estudia directamente la cuestión planteada por la parte quejosa como si fuera el juez natural y se pronuncia sobre ella como este lo habría hecho. Cuando se trata de violaciones procesales, revisa la violación procesal y anticipa las consecuencias que podrían derivarse de la reposición del procedimiento y a partir de este escenario decide si objetivamente es posible llegar a un resultado del juicio diverso del ya obtenido.

Así, la calificación de un concepto de violación como fundado pero inoperante puede considerarse una suerte de sustitución por parte del tribunal de amparo en la competencia del tribunal ordinario.

Este mecanismo, que responde a las necesidades de asegurar una justicia efectiva y expedita, conlleva cotidianamente ciertas consecuencia: por un lado, cuando se opera correctamente, lleva a solapar las deficiencias de la justicia ordinaria al permitir que prevalezca un proceso de mala calidad o un fallo defectuoso y, por el otro,

[10] Registro núm. 2013369, Tesis 1a. I/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 38, enero de 2017, p. 377.

cuando se realiza de manera incorrecta, debilita o incluso aniquila las capacidades técnicas de la autoridad responsable y genera una intromisión en la jurisdicción que no es propia.

En otros casos, no existe propiamente una sustitución, pero el efecto del control en amparo incide en una tarea nuclear de la jurisdicción ordinaria, por ejemplo, en la apreciación de las pruebas.

De acuerdo con el principio ya anunciado de que el juez de amparo no puede sustituirse en la competencia del tribunal responsable, tratándose de la valoración de las pruebas, la jurisprudencia ha sostenido que su labor se reduce a constatar que la decisión de la autoridad no sea contraria a la lógica, a la razón y a las reglas aplicables a las pruebas en los sistemas en donde la valoración está total o parcialmente tasada, según se advierte de la siguiente tesis:

> Pruebas, valoracion de. Como la autoridad judicial responsable goza de prudente arbitrio para apreciar las pruebas, si se advierte que al hacer la estimación respectiva de los elementos probatorios de autos no ha alterado los hechos, y los razonamientos en que funda su convicción no pugna con la lógica, debe admitirse que realizó una apreciación correcta de los medios de convicción aludidos.[11]

Pero el control constitucional sobre la valoración de las pruebas en los procesos ordinarios puede implicar que el tribunal de amparo, al revisar el ejercicio argumentativo realizado por la responsable, llegue a la conclusión de que este no es racional y de que la hipótesis en la cual descansa el fallo no está objetivamente corroborada por las pruebas, como se explica en esta tesis:

> *In dubio pro reo.* Obligaciones que impone este principio a los tribunales de amparo. La presunción de inocencia es un derecho fundamental de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país en el marco de cualquier proceso penal, por lo que es indiscutible que los tribunales de amparo deben protegerlo en caso de que los tribunales de instancia no lo respeten. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio *in dubio pro reo* forma parte de dicho derecho fundamental en su vertiente de estándar de prueba. De esta manera, si se asume que la "duda" a la que alude el citado principio hace referencia a la incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, es perfectamente posible que para determinar si un tribunal de instancia vulneró la presunción de inocencia, los tribunales de amparo verifiquen si en un caso concreto existían elementos de prueba para considerar que se había actualizado una duda razonable. En este sentido, la presunción de inocencia, y específicamente el principio *in dubio pro reo,* no exigen a los tribunales de amparo conocer los estados mentales de los jueces de instancia, ni analizar la mo-

[11] Registro núm. 245621, *Semanario Judicial de la Federación,* Séptima Época, vol. 169-174, séptima parte, p. 259.

> tivación de la sentencia para determinar si se puso de manifiesto una duda sobre la existencia del delito y/o la responsabilidad del acusado. Cuando se alega una violación al *in dubio pro reo* o la actualización de una duda absolutoria, la presunción de inocencia impone a los tribunales de amparo el deber de analizar el material probatorio valorado por los tribunales de instancia para cerciorarse que de este no se desprende una duda razonable sobre la culpabilidad del acusado. Si esto es así, lo relevante no es que se haya suscitado la duda, sino la existencia en las pruebas de condiciones que justifican una duda. En otras palabras, lo importante no es que la duda se presente de hecho en el juzgador, sino que la duda haya debido suscitarse a la luz de la evidencia disponible. Así, la obligación que impone el derecho a la presunción de inocencia a un tribunal de amparo en estos casos consiste en verificar si, a la luz del material probatorio que obra en la causa, el tribunal de instancia tenía que haber dudado de la culpabilidad del acusado, al existir evidencia que permita justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, ya sea porque esta no se encuentre suficientemente confirmada o porque la hipótesis de inocencia planteada por la defensa esté corroborada.[12]

De nueva cuenta, la frontera entre la labor revisadora del tribunal de amparo y la función jurisdiccional del tribunal ordinario es muy leve. El debilitamiento de las competencias jurisdiccionales ordinarias también puede ser una consecuencia natural de las sentencias de amparo directo. Según las violaciones advertidas, el efecto vinculante de la sentencia de amparo directo puede ser de diversos grados:

1. Obligar al tribunal responsable a decidir en cierto sentido un punto litigioso.
2. Dejarle plena jurisdicción para decidirlo.
3. Fijarle ciertos límites dentro de los cuales puede ejercer su jurisdicción.

En el primer caso, el tribunal de amparo no deja margen de actuación al tribunal responsable y este se limita a reproducir en su sentencia la decisión ya tomada. En el segundo, la responsable tiene un ámbito de decisión acotado por ciertos límites; en el último, la decisión aún no ha sido tomada y será el tribunal responsable quien libremente la adopte.[13]

---

12 Registro núm. 2018950, Tesis P. IV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 62, enero de 2019, t. I, p. 471.

13 Son casos típicos de la primera hipótesis los relacionados con la interpretación del derecho, la elección de la norma aplicable o la validación de cierto razonamiento probatorio; ejemplos de la segunda, son la valoración preestablecida de ciertos medios de prueba o la demostración de algunos de los elementos de los cuales depende la procedencia de una acción; y de la tercera, infracciones al principio de congruencia o violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento.

Cuando la sentencia de amparo vincula totalmente el dictado de una nueva resolución, la decisión ya no es producto de la voluntad del tribunal responsable, sino del órgano de amparo. El debilitamiento de la justicia ordinaria supone prácticamente que lo decidido por esta se tornó irrelevante para las partes en litigio.

Este escenario, de ser reiterado, puede tener el efecto pernicioso de socavar la legitimidad de los tribunales ordinarios porque cualesquiera que sean sus decisiones, a la postre, serán los tribunales de amparo quienes digan la última palabra.

Otro factor de debilitamiento de la jurisdicción ordinaria puede derivar de que las decisiones de los tribunales ordinarios estén apartadas del paradigma constitucional.

De acuerdo con el diseño actual del juicio de amparo directo, producto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la adopción jurisprudencial del modelo de control por parte de los tribunales de amparo, es posible que los componentes de una controversia planteada ante la jurisdicción ordinaria se vean alterados cuando la parte que no resultó beneficiada acude al juicio de amparo planteando la inconstitucionalidad o la inconvencionalidad de las normas aplicadas por la responsable.

Si estos argumentos introducidos en el juicio de amparo directo resultan convincentes, el proceso natural solo habrá sido un tramo en el camino que finalmente no condujo a la decisión final del conflicto.

El grado de debilitamiento de la justicia ordinaria dependerá de la distancia entre lo resuelto por el tribunal responsable y lo fallado por el tribunal de amparo, es decir, del grado de apego del tribunal responsable a la doctrina constitucional.

El amparo directo como promotor de la renovación y modernización de la justicia ordinaria.

La relación de los tribunales ordinarios y de los tribunales de amparo se desarrolla también en otra dirección.

La existencia de un mecanismo de control constitucional en sede judicial tiene como resultado que la actuación de los tribunales ordinarios transite en un proceso de ajuste hacia los estándares nacionales e internacionales en materia de los derechos humanos.

Debido a la complejidad del sistema de justicia en el modelo federal, no es extraño que numerosos tribunales carezcan de los estándares mínimos de imparcialidad y profesionalismo exigidos por toda sociedad democrática. La manipulación por parte del poder político y las injerencias de fuerzas reales de poder en el funcionamiento de los órganos judiciales son fenómenos que lamentablemente se han repetido por décadas en diversas regiones del país, con independencia del nivel de desarrollo económico o social de sus habitantes.

Evidencia de tal estado de cosas se encuentra en los numerosos conflictos resueltos por la SCJN y otros órganos del Poder Judicial de la Federación sobre la

remoción, la no ratificación o la afectación por causas diversas de los magistrados y jueces de tribunales locales por actos atribuibles a los otros poderes[14] o a los consejos de la judicatura.[15]

En tal estado de cosas, la revisión permanente de los procesos a través del amparo directo propicia que los tribunales ordinarios adviertan sus limitaciones y se vean compelidos a moverse hacia un esquema que responda de mejor manera a las demandas sociales de justicia.

No son escasas las huellas que los tribunales de amparo dejan en la justicia ordinaria, sobre todo en temas frontalmente asociados al respeto de los derechos humanos y a la aplicación directa de la Constitución, aún en presencia de omisiones legislativas.

La circunstancia de que los tribunales de amparo estén integrados en una estructura jerárquica férrea que los somete a las directrices jurisprudenciales de los órganos cúpula genera un cierto grado de homogeneidad que impulsa la adopción de criterios similares en todas las regiones del país, logrando un nivel de intercomunicación que posiblemente no ocurriría si no existiera el juicio de amparo directo.

El dictado "en cascada" de fallos similares en diversas regiones del país en temas como el matrimonio igualitario o la pensión compensatoria en caso de divorcio[16]

---

[14] A guisa de ejemplo, véase Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Los procedimientos para su elección, ratificación o cese en funciones por término del encargo, no son actos soberanos y discrecionales del congreso local, por lo que su reclamo en el juicio de garantías no actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo. Registro núm. 166361, Tesis 2a./J. 136/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 616; Ratificación de magistrados de justicia electoral. El artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California que la prohíbe, viola la garantía de independencia judicial (legislación vigente hasta el 2 de febrero de 2007). Registro núm. 169 634, Tesis 2a. XLVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 233.

[15] También, como ejemplo, véase Consejos de la judicatura locales. No son superiores jerárquicos de los órganos jurisdiccionales que integran a los poderes judiciales de las entidades federativas para efectos del cumplimiento de las sentencias de amparo (interpretación de los artículos 192 y 194 de la ley de amparo). Registro núm. 2008147, Tesis P./J. 63/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 13, diciembre de 2014, t. I, p. 6.

[16] La revisión de las tesis sentadas en estos temas por el máximo tribunal muestra que los pronunciamientos han derivado de litigios generados en distintas regiones del país sometidas a legislaciones estatales. Por ejemplo, véase Divorcio. El artículo 267, fracción VI, del Código Civil para la Ciudad de México que establece una compensación económica a favor del cónyuge que asumió las cargas domésticas y de cuidado, no es violatorio del derecho a la igualdad. Registro núm. 2017990, Tesis 1a. CXXIV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 58, septiembre de 2018, t. I, p. 842; Régimen de separación de bienes en el matrimonio. El artículo 270 de la ley sobre relaciones familiares, (que estuvo vigente en el estado de zacatecas, desde 1919 hasta 1966) que lo prevé, debe ser interpretado con perspectiva de

son ejemplos de este fenómeno de homogeneidad y de intercomunicación. Es una manifestación del diálogo entre órganos jurisdiccionales pertenecientes a un Estado federal.

En este sentido, la relación entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional, en donde la segunda se entromete permanentemente en la primera, se mueve en dos derroteros aparentemente opuestos entre sí: su debilitamiento y su mejoramiento.

La dialéctica de estos dos movimientos va marcando la suerte de ambas jurisdicciones.

IV. Los contrapesos del juicio de amparo directo

Para solucionar las interferencias de la justicia constitucional en la justicia ordinaria se han vislumbrado por los expertos diversas soluciones que pueden reconducirse a dos propuestas básicas: en una, desaparecer el juicio de amparo o limitar su procedencia y, en la otra, fortalecer las competencias técnicas y blindar su autonomía e independencia.

El primer camino ha sido planteado por numerosos académicos y legisladores, quienes opinan que es el más sencillo de concretar pues solo depende de una reforma legal. Los opositores a esta estrategia han logrado, hasta ahora con éxito, frenar la reforma haciendo valer fundamentalmente los altos costos que representa para los usuarios del sistema de justicia abandonarlos a su suerte ante los tribunales ordinarios a sabiendas de su precariedad y falta de independencia.

Para ejemplificar este propósito resulta útil referir un fragmento de la exposición de motivos de la iniciativa presentada para la reforma constitucional de 2011, en donde se lee:

> [...] La reforma propuesta, se reitera, no pretende la desaparición del juicio de amparo directo, sino estabilizar su conservación al ritmo de los tiempos contemporáneos.
>
> Esta posición pretende conservar el control de la constitucionalidad directa que es la materia propia del amparo; asimismo, garantizar la defensa de los sujetos y cuestiones que siempre han sido objeto de protección por el Estado mexicano, pero al mismo tiempo, vigorizar la confianza en los tribunales locales y, en general, de los tribunales ordinarios, para que, fuera de los supuestos inicialmente mencionados, el amparo directo solo proceda en casos de importancia y trascendencia en la forma reglamentada antes citada. En todos los demás supuestos, las resoluciones y sentencia serán impugnables,

---

género para no causar efectos discriminatorios. Registro núm. 2018351, Tesis 1a. CXLI/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 60, noviembre de 2018, t. I, p. 862; Divorcio. Compensación económica prevista en el artículo 342-a del Código Civil para el Estado de Guanajuato. Registro núm. 2018651, Tesis 1a. CCCXXV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 61, diciembre de 2018, t. I, p. 313.

quedando los tribunales que las emitieron como órganos terminales, de acuerdo con lo que los tiempos actuales demandan.[17]

Esta propuesta de que el amparo directo solo procediera en casos de importancia y trascendencia no fue aprobada por la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen; el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de esta última afirma:

[...] Por otro lado, estas comisiones dictaminadoras coinciden en términos generales con los argumentos contenidos en la iniciativa en el sentido de que hoy en día los poderes judiciales locales gozan de una mayor autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas. Asimismo, que la confianza en ellos ha ido aumentando, sustentada principalmente en las reformas al artículo 116 constitucional y en aquellas normas y acciones que van abriendo en nuestra sociedad las puertas de un Estado de derecho, sin embargo, estas comisiones no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la importancia y trascendencia.

En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro lado, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa con la finalidad de no afectar el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.[18]

En la academia el debate también se ha producido:

[...] En cuanto a los argumentos a favor del amparo directo, se sostuvieron los siguientes: que permite unificar la jurisprudencia relativa de las leyes locales; que es una instancia que permite revisar si la ley ha sido aplicada de manera correcta por los tribunales locales; que la justicia federal debe revisar el trabajo de la justicia local, y, por último, que la población tiene la posibilidad de limitar el poder de los "caciques regionales" a través del amparo directo.

Las posturas en contra de la procedencia del amparo directo fueron: que quebranta la soberanía de las entidades federativas; que ataca el principio de la "cosa juzgada"; que inhibe la maduración de los tribunales locales, así como de la opinión pública, que no puede evaluar de manera precisa su desempeño; que constituye una "degeneración" del amparo o, al menos, que es una institución que no ha sido cabalmente entendida por jueces y litigantes; que el juez del fuero común es más apto para aplicar la ley local, por lo que la intervención de los jueces federales es innecesaria, y, finalmente, que la pro-

[17] Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al tribunal constitucional*, México, SCJN, 2016, serie Instituciones Procesales del Estado Mexicano, pp. 7 y 8.

[18] *Ibidem,* pp. 12 y 13.

cedencia del amparo directo propicia el reenvío múltiple de asuntos "para efectos" entre los poderes judiciales federales y locales.[19]

Por el segundo camino ha apostado un sector importante de la academia, las instancias internas judiciales dedicadas a las actividades de capacitación, las organizaciones que agrupan a los tribunales de todo el país y los grupos de la sociedad civil organizados en foros especializados. En los últimos años se han multiplicado las acciones orientadas a fortalecer las carreras judiciales, los proyectos de colaboración entre las instancias judiciales y las instituciones de formación académica y de investigación, la profesionalización de los operadores judiciales, el fortalecimiento de los órganos judiciales de gobierno y la creación de vínculos con grupos de la sociedad civil, como observatorios y organizaciones defensoras de derechos humanos.

V. El juicio de amparo en el siglo xxi

En las sociedades modernas, el dinamismo de las relaciones jurídicas pone en evidencia la necesidad de especializar las instancias judiciales. La especialización de los sistemas de justicia no debe entenderse solo como la que se refiere al área de conocimiento reservada a ciertos tribunales, sino como aquella que se asocia al manejo de conflictos de acuerdo con las especificidades derivadas del contexto cultural y geográfico en que se desarrollan.

El modelo de federalismo judicial responde precisamente al reconocimiento de las diferencias entre los grupos de la población asentados en las diversas entidades federativas y de la exigencia de tener tribunales entrenados para reconocer las particularidades de los conflictos que se suscitan en cierta materia y en cierta región y para resolverlos de una manera adecuada a esas especificidades.

Este objetivo central del federalismo judicial se pervierte cuando se supone que los tribunales de amparo tienen las capacidades fácticas para hacerse cargo de estas tareas y para fijar los lineamientos que permitirán resolver un conflicto como lo debiera haber hecho el tribunal ordinario.

Es poco viable enfrentar esta tarea con éxito considerando el volumen de asuntos, el tamaño del foro, la diversidad de asuntos que confluyen y la lejanía operativa de los tribunales de amparo directo, a pesar de los esfuerzos redoblados del Poder Judicial de la Federación por mantener capacitados a sus cuadros de servidores.

Además, la tarea de los tribunales de amparo directo en el sistema difuso de control de convencionalidad y constitucionalidad ha sido severamente afectada por la

[19] Bustillos, Julio, *El amparo directo en méxico evolución y realidad actual,* México, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 117 y 118.

jurisprudencia del máximo tribunal, quien ha limitado su intervención solo al control por vía de acción.[20]

Con este pronunciamiento se ha afectado el frágil equilibrio que existía entre las desventajas del amparo directo, por el debilitamiento de las competencias ordinarias, y las ventajas que podía generar al propiciar la adopción de estándares constitucionales y de calidad en la justicia ordinaria.

Dejar exclusivamente en manos de los particulares la propuesta de inconstitucionalidad de los actos y las normas significa perder espacios de oportunidad para el mejoramiento de las instituciones judiciales ordinarias, considerando que, sobre todo, en las zonas de mayor marginalidad, los abogados carecen de una instrucción robusta y es precisamente en esas regiones en donde más se necesita la acción directa de los tribunales constitucionales.

También se vislumbran otras limitaciones: la desaparición de los medios ordinarios de defensa en ciertas materias y la creación de procesos judiciales que resultan incompatibles con el juicio de amparo directo.

En los últimos años, el constituyente y el legislador han creado reglas que eliminan la posibilidad de que las personas afectadas por ciertos actos de autoridad —como sucede con los actos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y los órganos reguladores coordinados en materia energética— puedan acudir a medios ordinarios de defensa, de modo tal que solo pueden defenderse a través del juicio de amparo indirecto.

En otros procedimientos judiciales se ha incorporado la oralidad o se ha utilizado un diseño que puede resultar incompatible con los principios en los cuales descansa el juicio de amparo directo, como ocurrió con el procedimiento penal acusatorio, en el cual se busca incorporar un órgano encargado precisamente de garantizar su regularidad —el juez de control— y una estructura interna que implica la clausura de etapas cuya revisión no será posible realizar a través del juicio de amparo directo, con lo que se acota la acción de este último en el tema de las violaciones procesales.

En estos contextos, la procedencia del juicio de amparo directo ha quedado seriamente limitada o eliminada por completo.

La pregunta pertinente es entonces ¿los conflictos de los que antes conocía el amparo directo tendrán que derivarse hacia el amparo indirecto? De ser así, el cam-

[20] Para evitar que este modelo de control generara mayores distorsiones, el Pleno de la SCJN, precisando su concepción del control de constitucionalidad y de convencionalidad oficioso, proscribió a los tribunales colegiados de circuito la introducción oficiosa de cuestiones sobre la inconstitucionalidad de las normas aplicadas en el juicio de origen. Véase Control de regularidad constitucional *ex officio*. Los tribunales colegiados de circuito no están facultados para ejercerlo respecto de normas que rigen el juicio de origen. Registro núm. 2009817, Tesis P. X/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 21, agosto de 2015, t. I, p. 356.

bio de diseño legislativo no ofrecería ninguna ventaja significativa en términos de impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

El reto entonces para este siglo es lograr que, a pesar de estas restricciones, el juicio de amparo directo cumpla con su misión de contribuir de manera significativa al cumplimiento del nuevo mandato del artículo 17 constitucional, que abandona el esquema de una justicia formal para adoptar el de una justicia material efectiva, al establecer que "siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales".

La reforma constitucional respondió a una preocupación generalizada en el sentido de que la justicia mexicana es insatisfactoria porque no resuelve efectivamente las cuestiones planteadas, sino que se agota en puros formulismos.

Para lograr este objetivo, no basta dar puntual cumplimiento a lo ordenado por la Ley de Amparo cuando establece que solo es posible conceder el amparo por violaciones procesales si la infracción afecta las defensas de la parte quejosa y trasciende al sentido del fallo y además no se advierte una violación de fondo, de manera que debe aplicarse un estándar estricto al análisis de violaciones procesales para reservar la concesión solo a aquellas que hayan afectado el núcleo central del derecho a la defensa y efectivamente puedan conducir a un cambio en el resultado final del juicio.

También es necesario asegurar que el juicio de amparo directo sirva para fortalecer las capacidades técnicas de los tribunales ordinarios, lo cual puede lograrse a través de diversos mecanismos:

1) Crear jurisprudencias que incorporen estándares de regularidad legal de los procesos, que puedan ser operados por los tribunales ordinarios con sencillez; y proceder a su divulgación entre los servidores judiciales y sus usuarios, específicamente los abogados (colegios, asociaciones, instituciones académicas, etc.), para erradicar las prácticas que sean contrarias a ellos.
2) Realizar acciones directas en la formación de cuadros profesionales expertos en temas constitucionales y legales en aquellos órganos que conocen de los procesos para los cuales no es procedente el juicio de amparo directo, a fin de que los litigios puedan resolverse de manera correcta en sede ordinaria sin necesidad de acudir al juicio de amparo indirecto.
3) Organizar y sistematizar en un banco nacional de datos con la jurisprudencia de los tribunales de amparo. Actualmente se cuenta con un cuerpo desorganizado, reiterativo o contradictorio, casuístico y complejo de precedentes judiciales. Debe hacerse un esfuerzo por sistematizar los criterios, identificando aquellos temas que son comunes a las jurisdicciones ordinarias, y organizarlos de una manera en que sea fácil su consulta y aplicación.

4) Especializar a los tribunales de amparo en materias específicas y en sistemas jurídicos locales para responder a las exigencias que impone el control sobre los actos de tribunales ordinarios.
5) Elaborar un plan de evaluación del desempeño de los tribunales ordinarios de cada circuito para identificar las prácticas que dan lugar al mayor número de sentencias de amparo, para darlas a conocer a estos últimos a fin de que adopten las acciones correctivas que elijan en ejercicio de su autonomía.
6) Realizar acciones de colaboración en materia de capacitación, encuentros entre los diversos cuerpos de la judicatura, así como la divulgación de materiales judiciales que contribuyan a la cultura de la constitucionalidad y de la legalidad.

De esta manera, el amparo directo, en su movimiento pendular y dialéctico, en unas ocasiones como agente de debilitamiento de las jurisdicciones ordinarias y en otras como agente de su fortalecimiento, puede encontrar cabida en el nuevo siglo xxi.

Las citas doctrinales en las sentencias de la Suprema Corte mexicana emitidas en juicio de amparo directo en revisión: diálogo inter-formantes durante la Novena y la Décima Época

*Giovanni A. Figueroa Mejía**

I. Objeto, fines y metodología de la investigación

Es muy notorio que, de manera indirecta, el formante doctrinal incide siempre en el jurisprudencial mediante la preparación de los jueces. El bagaje de conocimientos jurídicos sobre los que ellos se han formado determina necesariamente la actitud con la que entienden su función, además de que influye sobre el proceso justificatorio de la decisión en el caso concreto. Lo mismo se puede decir en relación con el grado de profundidad que los ministros de la Suprema Corte, por sí solos o auxiliados por sus secretarios de estudio y cuenta, definen en cada caso la controversia, por lo que incluso en ausencia de citas directas puede aparecer más o menos evidente cómo se inspiran en determinadas teorías o doctrinas jurídicas y no jurídicas.[1] No obstante, en este estudio no se toman en cuenta las citas indirectas, debido a que no existen instrumentos científicos para apreciar objetivamente ese tipo de contribu-

* Doctor en Derecho Constitucional, con mención europea, por la Universidad Complutense de Madrid. Académico de tiempo completo y coordinador de la Maestría en Derechos Humanos en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel II.

1 *Cfr.* Pegoraro, Lucio y Figueroa Mejía, Giovanni A., "Las citas doctrinales en las sentencias de los tribunales constitucionales. Especial análisis de aquellas incorporadas en los pronunciamientos de acción de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia mexicana", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XLIX, núm. 147, septiembre-diciembre de 2016, p. 140.

ción. De ahí la elección de concentrarse sobre las citas directas de la doctrina que utilizan las y los ministros en la parte considerativa de las sentencias, con el fin de realizar un análisis científicamente verificable.

El objeto central de esta investigación son las sentencias constitucionales[2] emitidas en juicio de amparo directo en revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte o Corte), durante la Novena y la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*,[3] con el propósito de ubicar las citas explícitas de doctrina, diccionarios, glosarios y enciclopedias de la literatura jurídica o de otros ámbitos de conocimiento que se encuentran en la parte considerativa de esas sentencias y así verificar cómo los argumentos de la doctrina nacional y extranjera sirven de apoyo a los ministros al resolver estos juicios.[4] Por tanto, en estas páginas se hace un estudio

[2] Sobre este término véase Figueroa Mejía, Giovanni A., "Sentencias constitucionales", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. 1001 voces*, México, IIJ-UNAM-IECEQ, 2020, pp. 1915-1917.

[3] Se han analizado las sentencias pronunciadas durante esas épocas y cuyos engroses se encontraban publicados en el sitio web oficial de la Suprema Corte mexicana hasta el cierre de este estudio.

[4] Un breve apartado acerca de las diferencias de la cultura jurídica en la frecuencia de las citas doctrinales por los tribunales supremos puede verse en Forster, M., "The Significance and Function of Legal Citations: Comparative-law Efforts to Standardize Citation Practice", en Gessner, Volkmar *et al.* (eds.), *European Legal Cultures*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1996, pp. 128-131 (trad. del inglés al español de M. Anderson). En este apartado se hace referencia general a la manera en que los jueces citan o no doctrina en los sistemas judiciales inglés, italiano, francés y suizo, así como en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Un trabajo en el que se enumeran tesis jurisprudenciales de tribunales federales mexicanos en las cuales se hace evidente que la doctrina se convierte en auxiliar trascendente de la argumentación de los jueces es el de Cienfuegos Salgado, David, "La doctrina y la jurisprudencia. Reflexiones acerca de una relación indispensable", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, IIJ-UNAM, 2005, pp. 75-101. Un estudio sobre la influencia de la doctrina en la jurisprudencia constitucional de Alemania, Austria, Bélgica, China, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos y Francia, así como India, Inglaterra, Líbano, México, República Checa, Sudáfrica y la Corte Europea de Derechos Humanos se realiza en *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Nápoles, vol. VI, 2015. Para saber cómo la academia influye en once tribunales constitucionales y cortes supremas de Iberoamérica (España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú) consúltese la obra colectiva Pegoraro, Lucio y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Profesores y jueces. Influjos de la doctrina en la jurisprudencia constitucional de Iberoamérica*, México, SCJN-Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, 2016, núm. 2, Serie Derecho Constitucional Comparado. En relación con las citas doctrinales en las sentencias de la Suprema Corte mexicana véase el libro Figueroa Mejía, Giovanni A., *Influencia de la doctrina en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia mexicana. Análisis de las sentencias de amparo en revisión, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (2001 a 2014)*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Centro Studi sull´America Latina de la Universidad de Bolonia, 2017.

inter-formantes,[5] es decir, sobre las relaciones que surgen entre formante doctrinal y formante jurisprudencial.

La catalogación de las citas se ha utilizado en este estudio con dos fines. Uno general, que es explicar la compenetración que existe entre doctrina y jurisprudencia mexicana, y otro específico, que consiste en identificar las directrices del flujo circulatorio y, en relación con esto, responder a las siguientes preguntas: ¿cuántas sentencias con doctrina se ubicaron respecto a las sentencias analizadas? ¿En cuáles de los años y épocas contempladas como parámetro de medición se hizo una mayor utilización de doctrina? ¿Cuáles son los autores más citados? ¿Cuáles son los países e instituciones educativas, de investigación o gubernamentales que más influyen en la formación de los ministros? ¿Cuál es el porcentaje de mujeres y hombres citados? ¿Cuáles son las materias jurídicas y no jurídicas citadas? ¿Cuál es el grado de influencia de los diccionarios y enciclopedias?

La delimitación del objeto y fines de estudio se conecta con las cuestiones metodológicas. Así, se utilizará un método casuístico, aplicado a cada sentencia analizada,[6] y ello se hará a través de un enfoque diacrónico, es decir, con la recolección empírica de las citas doctrinales encontradas en las sentencias emitidas en la Novena (de 4 de

---

5 Por "formantes" se entienden los fenómenos jurídicos —actos o hechos— que directamente producen derecho. En los ordenamientos contemporáneos, los formantes "activos" o "dinámicos" son principalmente la ley; en el *common law* y, según algunos, también en el *civil law*, la jurisprudencia, y, a veces, la doctrina, como en el islam. Por tanto, dentro de los formantes quedan comprendidos el conjunto de disposiciones configuradas por el legislador, el conjunto de decisiones emitidas por los jueces y el conjunto de opiniones manifestadas por los académicos. Entonces se pueden realizar investigaciones sobre circulación "infra-formantes" (legisladores/legisladores, cortes/cortes, doctrina/doctrina), pero también estudios sobre influencia "inter-formantes" (legislación/jurisprudencia, jurisprudencia/legislación, legislación/doctrina, doctrina/legislación, jurisprudencia/doctrina, doctrina/jurisprudencia). Sobre estos formantes véase a Sacco, Rodolfo, "Legal formants: a dynamic approach to comparative law", *American Journal of Comparative Law*, vol. 39, núm. 2, 1991, pp. 343 y ss.; del mismo autor, *Introduzione al diritto comparato*, 5a. ed., Turín, Uted, 1992, pp. 43 y ss., 125 y ss., y también por Monateri, Pier Giuseppe, "Methods in comparative law: an intelectual overview", en Sacco, Rodolfo (ed.), *Methods in comparative law: an intelectual overview*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2012, p. 7.

6 De cada sentencia analizada se elaboró una ficha jurisprudencial de carácter analítico que, en forma de cuadro, contiene: *i)* el número de expediente; *ii)* la fecha en que se dictó la sentencia; *iii)* el considerando de la sentencia y la página en la que se hace la cita doctrinal, de diccionarios o enciclopedias; *iv)* los datos del autor o institución académica citada (en el caso de obras colectivas), así como los datos de identificación de la obra (tal y como aparecen en la sentencia); *v)* la nacionalidad del autor citado; *vi)* la institución a la que pertenece el autor citado; *vii)* la materia de la obra o artículo citado, ya sea jurídica, ya de otras ciencias. Los datos recabados en la ficha descrita se vaciaron a otro cuadro en el cual se estableció: *i)* el nombre del autor citado; *ii)* el número de veces que fue citado durante la Novena y la Décima Época; *iii)* las sentencias en las cuales fue citado; *iv)* la fecha en que se pronunció la resolución en la que fue citado; *v)* la nacionalidad del autor, y *vi)* la institución a la cual pertenece.

febrero de 1995 al 3 de octubre de 2011) y la Décima Época (de 4 de octubre de 2011 a principios de 2019).

Aunque no forma parte del ámbito de este estudio, también se podrían analizar las citas doctrinales en el interior del propio contexto en que son usadas, con la finalidad de comprender su papel en la motivación de la sentencia (si se retoma la cita doctrinal hecha por las partes, si se rechaza o si se trata de una cita introducida por la propia Corte) y tener una mayor comprensión de los procesos de invención-justificación de los ministros en la solución de los casos concretos.[7]

El desarrollo del trabajo se ha realizado en dos fases: en la primera, denominada la doctrina en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, se dan unas pinceladas acerca del estado del arte en relación con la investigación y se estudia de manera general cómo los jueces utilizan el formante doctrinal para motivar sus decisiones. En la segunda se analizan los datos que arrojaron el análisis de la sentencia de la Suprema Corte y, después, se sistematizan esos datos con el propósito de ofrecer los resultados de la investigación.

En suma, este estudio no se limita a formular hipótesis o a expresar meras opiniones carentes de base científica; por el contrario, cuenta con el apoyo de datos fiables, elegidos y analizados con criterios adecuados que pueden ser verificados por el lector.

II. La doctrina en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales[8]

En la construcción del derecho, la doctrina contribuye a la alimentación, por decirlo de alguna forma, de los formantes dinámicos (legislación y jurisprudencia), pero hoy en día, en el mundo occidental, no produce derecho directamente y con autoridad. Sin embargo, en el pasado no siempre fue así, ni ahora es de esta manera en todas partes. Por tanto, se debe tener mucho cuidado en distinguir los formantes activos o dinámicos de los otros, y retirarse de la visión del positivismo legislativo —bardo de "unicidad de la regla"— a favor de una visión (incluso positivista) del derecho que asigna a cada uno su propio papel, de acuerdo con los tiempos y lugares.

Como se observa, la distinción entre formantes activos y los otros es una variante de familias y épocas: solo en la interpretación *juricista* del positivismo legislativo la ley es la única fuente, el juez *la boca de la ley* y la doctrina el conjunto de los comentaristas.

---

7 En ese sentido, resultan interesantes dos expedientes: el primero es el 1401/2003, en el cual se retoma la cita doctrinal hecha por el recurrente para argumentar por qué ese argumento no le beneficia. Y el expediente 604/2003, donde la cita doctrinal sirve para dar mayor sustento teórico a lo señalado por la jurisprudencia.

8 Varias de las ideas incluidas en este epígrafe fueron originalmente publicadas en Pegoraro, Lucio y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Profesores y jueces. Influjos de la doctrina en la jurisprudencia constitucional de Iberoamérica..., cit.*

La doctrina, una vez más, puede influenciar a los que toman decisiones imperativas. El problema es ¿cuánto y cómo afectan las decisiones de los jueces en general y de los jueces constitucionales en particular?

Hay ordenamientos en los cuales los tribunales normalmente fortalecen sus propios argumentos con referencias expresas a monografías, artículos, ensayos de diversa índole, voces de diccionarios o enciclopedias e, incluso, tesis doctorales (este es el caso, por citar algunos ejemplos, de Canadá y Suiza).

Existen también ordenamientos en los cuales lo anterior se considera, si no un sacrilegio, por lo menos inútil para los fines de los jueces; por ejemplo, la ausencia de referencias doctrinales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, por el influjo de específicas disposiciones legislativas[9] o de la praxis que prohíbe citar la doctrina jurídica en las sentencias (Francia, España), disposiciones que condicionan a los jueces[10] —inclusive los constitucionales, a causa de las relaciones entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional— en la búsqueda de los materiales seleccionados para la solución de un caso.

Ahora bien, los jueces constitucionales del continente europeo, salvo raras excepciones, hacen muy pocas referencias a la doctrina. Por tanto, se separan visiblemente del estilo de los pronunciamientos anglosajones y, en particular, del realizado por la Corte Suprema de Canadá, cuyas decisiones están precedidas por referencias doctrinales, las cuales no solo toman en consideración estudios de derecho, sino que también abarcan campos como la antropología y sociología.

Por su parte, el empleo de la doctrina es frecuente en las sentencias de los tribunales constitucionales de Latinoamérica, desde Brasil hasta México (en estos países el fenómeno está muy presente también en los tribunales electorales). Lo es incluso en algunos países africanos de *civil law*, como Marruecos (donde se citan únicamente autores franceses) y en Asia (Filipinas, influenciados por autores americanos más que por europeos; en este caso, por cierto, los españoles están ausentes).

El uso de doctrinarios extranjeros en las sentencias es amplio en ordenamientos mixtos como en Israel (que importa mucho por Estados Unidos y por Alemania) y Sudáfrica (donde paradójicamente, pese al componente *roman-dutch law*, está poco presente el derecho alemán).

A excepción de Marruecos, Líbano y algunas excolonias (y, posiblemente, en algún otro caso aislado), la doctrina francesa está desapareciendo de las sentencias (incluso en los pronunciamientos del derecho civil de Quebec), así como la italiana, la

---

9 En Italia se trata del art. 118 de las disposiciones de actuación del Código Procesal Civil. Sobre su origen véase Gorla, Gino, *I 'Grandi Tribunali' italiani fra i secoli XVI e XIX: un capitolo incompiuto della storia politico-giuridica d'Italia,* Roma, Foro Italiano, 1969, pp. 639 y ss.

10 No obstante, esta prohibición ha sido elegantemente sorteada obviando el nombre de los autores y señalando que el punto de vista discutido era defendido "por una parte de la doctrina", con lo cual los especialistas sabían muy bien de quién o quiénes se trataba.

cual a veces alude a los grandes maestros de antaño (principalmente procesalistas) y, en escasas ocasiones, a los contemporáneos (excepto los filósofos y los teóricos generales).

Esto habla, en gran medida, del peso de las universidades antiguas, que viven de la gloria del pasado, pero no logran ofrecer más productos a los formantes dinámicos, en detrimento de institutos de cultura que han sabido actualizarse, modernizarse e internacionalizarse.

En fin, junto al tradicional estilo de las sentencias, la apertura no solo a la doctrina interna, sino también a la extranjera, se atribuye a fenómenos objetivos (como la globalización del derecho) y a hechos subjetivos, vinculados a que los jueces de hoy viajan más y realizan estancias en el extranjero en prestigiosas universidades, de donde regresan con orientaciones y actitudes legales/culturales de gran importancia en su formación. En las diversas facultades de Derecho, en el mundo en el que se forman los jueces, a menudo existe la afirmación de orientaciones doctrinales diferentes. La cultura jurídica del juez, en otras palabras, puede variar de acuerdo con el lugar en que principalmente se haya capacitado y, también en el caso del derecho comparado, en relación con el lugar en que el juez haya realizado estudios y especializaciones fructíferas.[11]

Todo lo anterior pone de manifiesto la importancia de un estudio sistemático sobre los influjos de la doctrina en las sentencias de la Suprema Corte mexicana.

III. Las citas doctrinales en las sentencias de juicio de amparo directo en revisión emitidas durante la Novena y la Décima Época por la Suprema Corte mexicana

3.1. Precisiones generales acerca del balance estadístico de las sentencias

El uso de la estadística judicial ha sido determinante para la descripción cuantitativa y cualitativa de la situación que prevalece en las sentencias dictadas por la Suprema Corte mexicana, analizadas desde una perspectiva general, o bien en los diversos niveles de especificidad que se detallarán en el epígrafe siguiente. Desde el ámbito general, el examen comprende las sentencias pronunciadas durante la Novena y la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* en juicio de amparo directo en revisión, cuyo engrose aparece en el sitio web oficial de la Suprema Corte hasta el cierre de la investigación.[12] Con ello se pretende dilucidar en cuál medida se ha empleado doctrina en la parte considerativa de esas resoluciones.

[11] Pegoraro, Lucio, "Derecho nacional, derecho internacional, derecho europeo: la circulación horizontal y vertical entre formantes", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 17, 2013, pp. 257 y ss.

[12] Esta precisión se hace en virtud de que no ha sido posible revisar las sentencias aún no publicadas en esa página al cerrar esta investigación.

Teniendo en cuenta un ámbito más específico, se ha identificado el número total de sentencias con doctrina pronunciadas por año de ejercicio de la Suprema Corte. A continuación, se indicará la nacionalidad y universidades a las que pertenecen los autores citados, el sexo de estos, la materia de las citas jurídicas, las de ciencias distintas de las jurídicas, así como las de diccionarios y enciclopedias.

Antes de entrar en el análisis de los resultados de la investigación, debe señalarse que no se contabilizaron sentencias en las cuales se hizo una alusión genérica a la doctrina[13] o a algún tipo de ciencia,[14] pero que no se señalaba ni el autor o autora en específico ni el título del documento académico consultado al introducir el argumento respectivo. Sin embargo, sí se tomó en consideración la alusión a escritos académicos que no señalaran el autor o autora de este.

Tras esta primera consideración, se hace necesario aclarar que en una misma sentencia se pudo haber citado doctrina en los vistos, resultandos, considerandos, puntos resolutivos, votos particulares, votos de minoría o votos de mayoría. No obstante, los datos que se muestran únicamente se relacionan con las citas encontradas en la parte considerativa, pues es en esta donde la doctrina realmente influye en la decisión.

Es oportuno indicar que cuando en una sentencia se ha hecho alusión a algún autor citado por otro doctrinario, el dato tenido en cuenta es el del primero de ellos. Por ejemplo, si el autor A, en su obra H, cita la obra de B, cuyo título es I, el autor que se tomó en consideración es este último.

También es de advertir que por la extensión de este estudio se presentan los resultados de cada uno de los criterios precisados en el epígrafe siguiente, señalando en nota al pie de página los números de expedientes de las sentencias de las cuales se han obtenido los resultados de esta investigación.

3.2. Balance estadístico de las sentencias emitidas en juicio de amparo directo en revisión

En las siguientes páginas se presentan algunos resultados cuantitativos (número de citas doctrinales respecto a las sentencias analizadas); de origen (citas "nacionales" y "extranjeras" para valorar la circulación de las ideas, con precisión de los países, escuelas, universidad a la que pertenecen los autores citados); sexo de los autores citados (para medir la presencia femenina en las citas y saber si ha habido un cambio en la mentalidad de los jueces constitucionales); materia (según se trate de cuestiones

[13] Como ejemplo, se pueden citar las sentencias 1/2003, 8/2003 y 19/2003, en las que en una parte se hace alusión a la doctrina de manera genérica, sin señalar algún autor o autora en particular.

[14] Un ejemplo sobre esta forma de citas se puede ver en la sentencia 146/2007 y su acumulada 147/2007; en ella se establece: "La definición se encuentra validada por la ciencia médica que distingue entre la fecundación y la implantación […]".

procesales, derechos humanos, derecho civil, derecho penal, derecho constitucional, derecho internacional, medicina, sociología, historia, entre otras) para conocer el influjo del formante doctrinal (citas de la ciencia jurídica y otras ciencias) que circula en las sentencias objeto de estudio. Asimismo, citas de diccionarios y enciclopedias (con la intención de saber en cuál medida se recurre a este tipo de herramientas para determinar el contenido de un término imprescindible para la solución del caso).

3.2.1. Análisis cuantitativo-cronológico

En general, se analizaron 337 sentencias emitidas por el Pleno y las salas de la Suprema Corte en juicio de amparo directo en revisión, 183 durante la Novena Época[15] y 154 de la Décima Época[16] del *Semanario Judicial de la Federa-*

[15] De la Novena Época se analizaron las sentencias de los siguientes expedientes: del Pleno, 682/91, 196/93, 976/93, 799/94, 1062/94, 1328/94, 1694/94, 1830/94, 35/95, 54/95, 628/95, 1048/95, 1729/95, 1936/95, 425/96, 698/96, 1342/96, 2458/96, 2475/96, 2896/96, 716/97, 1333/97, 2330/97, 914/98, 2687/98, 2922/98, 3178/98, 1057/2000, 40/2001, 93/2001, 1029/2005, 1014/2006 ; de la Primera Sala, 1864/95, 671/97, 2505/97, 2215/98, 198/99, 279/99, 600/99, 869/99, 1158/99, 184/2000, 91/2010, 1621/2010, 458/2001, 938/2011, 1676/2001, 258/2002, 308/2002, 1334/2002, 1707/2002, 1714/2002, 268/2003, 1114/2003, 1670/2003, 1855/2003, 639/2003, 91/2004, 653/2004, 988/2004, 1419/2004, 1500/2004, 1576/2004, 327/2005, 737/2005, 1063/2005, 1353/2005, 2151/2005, 795/2006, 801/2006, 893/2006, 1451/2006, 1504/2006, 1198/2007, 1261/2008, 1276/2007, 1693/2007, 44/2008, 1378/2008, 1791/2009, 1948/2009, 532/2010, 599/2010, 1050/2010, 16/2011, 403/2011, 873/2011, 1093/2011, 1397/2011, 1584/2011, 1853/2011, 2838/2011, 2903/2011, 686/2012, 829/2012, 1039/2012, 1468/2012, 2076/2012; de la Segunda Sala, 2418/90, 1340/94, 1532/94, 1520/95, 1720/97, 2822/97, 723/98, 3271/98, 3395/98, 3044/98, 262/99, 635/99, 479/2000, 1047/2000, 1124/2000, 340/2001, 406/2001, 939/2001, 1111/2001, 1302/2001, 1362/2001, 1614/2001, 1710/2001, 538/2002, 580/2002, 30/2003, 604/2003, 813/2003, 890/2003, 898/2003, 1284/2003, 1401/2003, 1427/2002, 1726/2002, 406/2004, 708/2004, 732/2004, 1002/2004, 1121/2004, 1126/2004, 1213/2004, 1392/2004, 1574/2004, 22/2004, 1277/2004, 1594/2004, 1785/2004, 1873/2004, 210/2005, 763/2005, 1261/2005, 1287/2005, 1426/2005, 1994/2005, 2085/2005, 2095/2005, 514/2006, 2005/2006, 81/2007, 485/2007, 959/2007, 1063/2007, 1174/2007, 1202/2007, 1242/2007, 1442/2007, 1852/2007, 2132/2007, 102/2008, 1180/2008, 1929/2008, 1978/2008, 1991/2008, 96/2009, 321/2009, 928/2009, 1196/2009, 1698/2009, 1784/2009, 2403/2009, 793/2010, 873/2010, 1733/2010, 2355/2010, 2692/2010.

[16] De la Décima Época se analizaron las sentencias de los siguientes expedientes: del Pleno, 1312/2014; de la Primera Sala, 1603/2011, 51/2012, 116/2012, 2256/2012, 3394/2012, 3535/2012, 3751/2012, 3758/2012, 279/2013, 583/2013, 665/2013, 1009/2013, 1166/2013, 1320/2013, 1481/2013, 2063/2013, 2133/2013, 2252/2013, 2384/2013, 2618/2013, 2677/2013, 2835/2013, 3646/2013, 151/2014, 269/2014, 426/2014, 648/2014, 880/2014, 976/2014, 1072/2014, 1492/2014, 2157/2014, 2177/2014, 2235/2014, 2911/2014, 3113/2014, 3164/2013, 3248/2013, 3274/2014, 3669/2014, 4543/2014, 4698/2014, 5234/2014, 5315/2014, 5601/2014, 6055/2014, 105/2015, 468/2015, 561/2015, 652/2015,

ción.[17] De ese universo se encontró que en 47 sentencias se incluyeron referencias a doctrina, diccionarios y enciclopedias, lo cual equivale a un 14%, 18 sentencias en la Novena Época[18] y 29 sentencias de la Décima Época.[19] En la gráfica 1 se muestran esos datos.



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del análisis de las sentencias.

669/2015, 993/2015, 1340/2015, 2133/2015, 2208/2015, 2524/2015, 2591/2015, 2689/2015, 2737/2015, 2994/2015, 4465/2015, 5669/2015, 5826/2015, 6014/2015, 197/2016, 1405/2016, 1869/2016, 2162/2016, 4336/2016, 7235/2016, 7372/2016, 83/2017, 492/2017, 710/2017, 1358/2017, 4408/2017, 6090/2017; de la Segunda Sala, 2598/2011, 617/2012, 865/2012, 1121/2012, 1131/2012, 1344/2012, 1492/2012, 2019/2012, 2061/2012, 2123/2012, 2126/2012, 2855/2012, 2857/2012, 2896/2012, 787/2013, 2355/2013, 3498/2013, 3749/2013, 3788/2013, 4007/2013, 4028/2013, 4137/2013, 4574/2013, 412/2014, 638/2014, 725/2014, 797/2014, 857/2014, 965/2014, 1051/2014, 1168/2014, 1237/2014, 1338/2014, 1408/2014, 1607/2014, 2278/2014, 2464/2014, 2652/2014, 2689/2014, 2955/2014, 4315/2014, 4435/2014, 4528/2014, 4867/2014, 5015/2014, 5334/2014, 5487/2014, 199/2015, 583/2015, 1465/2015, 2200/2015, 2425/2015, 2931/2015, 2984/2015, 3020/2015, 4281/2015, 4679/2015, 5184/2015, 5700/2015, 5860/2015, 6490/2015, 6508/2015, 89/2016, 947/2016, 949/2016, 2004/2016, 2500/2016, 2623/2016, 3557/2016, 6576/2016, 3359/2017, 5670/2017, 5806/2017, 6766/2017, 4425/2018, 6045/2018.

17 Se examinó el siguiente número de expedientes resueltos por año: 1995 (12), 1996 (4), 1997 (8), 1998 (7), 1999 (7), 2000 (55), 2001 (12), 2002 (8), 2003 (10), 2004 (22), 2005 (14), 2006 (10), 2007 (13), 2008 (6), 2009 (12), 2010 (9), 2011 (12), 2012 (15), 2013 (19), 2014 (40), 2015 (30), 2016 (30), 2017 (12), 2018 (5), 2019 (1).

18 425/96, 279/99, 635/99, 1047/2000, 939/2001, 1302/2001, 1362/2001, 604/2003, 1401/2003, 1063/2007, 1174/2007, 1242/2007, 1180/2008, 96/2009, 599/2010, 873/2010, 1621/2010, 1093/2011.

19 1584/2011, 1603/2011, 2598/2011, 2903/2011, 51/2012, 686/2012, 1344/2012, 3535/2012, 583/2013, 1481/2013, 2252/2013, 2384/2013, 2618/2013, 269/2014, 797/2014, 880/2014, 1072/2014, 3669/2014, 4543/2014, 4698/2014, 5601/2014, 6055/2014, 669/2015, 2133/2015, 2524/2015, 2591/2015, 5826/2015, 492/2017, 6090/2017.

Dentro de las 47 sentencias con alusión a la doctrina, diccionarios y enciclopedias, se ubicaron 209 diversas citas. En la siguiente tabla se muestra esa información por año de ejercicio de la Suprema Corte.

Cuadro 1. Sentencias con citas de doctrina, diccionarios y enciclopedias teniendo en consideración el año en el cual fueron emitidas

TOTAL DE SENTENCIAS ANALIZADAS: 337			
Año	*Sentencias con citas de doctrina, diccionarios y enciclopedias*	*Sentencias con citas doctrinales*	*Sentencias con citas de diccionarios y enciclopedias*
1996	1: 425/96.	4	0
1999	1: 279/99.	1	0
2000	2: 635/99, 1047/2000.	2	1
2001	3: 939/2001, 1302/2001, 1362/2001.	21	2
2003	1: 604/2003.	0	3
2004	1: 1401/2003.	1	0
2007	3: 1063/2007, 1174/2007, 1242/2007.		5
2008	1: 1180/2008.	1	0
2009	1: 96/2009.	2	1
2010	2: 599/2010, 873/2010.	0	2
2011	5: 1621/2010, 1093/2011, 1584/2011, 1603/2011, 2598/2011.	8	2
2012	4: 2903/2011, 51/2012, 686/2012, 1344/2012.	2	2
2013	5: 3535/2012, 583/2013, 1481/2013, 2252/2013, 2618/2013.	33	2
2014	2: 2384/2013, 269/2014.	6	0
2015	6: 1072/2014, 3669/2014, 4543/2014, 5601/2014, 6055/2014, 669/2015.	57	
2016	6: 880/2014, 2133/2015, 4698/2014, 2524/2015, 2591/2015, 5826/2015.	17	1
2017	2: 797/2014, 492/2017.	29	
2018	1: 6090/2017.	4	
Total	47 sentencias con 209 citas de doctrina, diccionarios y enciclopedias.	188	21

El hecho de que en este mecanismo de control constitucional la Suprema Corte utilice doctrina, diccionarios y enciclopedias en un número considerable de sentencias, se debe a que en la motivación de los pronunciamientos se suelen tocar temas con conceptos generales muy desarrollados por los doctrinarios. Y de todas las sentencias analizadas, en la cual se encontraron más citas fue la emitida en el expediente 2252/2013.

3.2.2. Nacionalidad y universidades a las que pertenecen los autores citados

En este apartado se pretende entender cuáles son los flujos de ideas en la Suprema Corte: cuáles son (y dónde enseñan) los autores más citados; cuáles son las doctrinas que se imponen más y de dónde vienen (si se tiene apertura a la doctrina nacional, pero también extranjera); son más citados los grandes del pasado, los clásicos, los más recientes o los contemporáneos; existe continuidad o no con la historia jurídica de algunos países (por ejemplo, si sigue influyendo la doctrina de España como país colonizador o aquellos con los cuales se tiene una estrecha relación en otros ámbitos); en qué medida la barrera lingüística representa un freno a la recepción de conocimiento, y cuál es el *ranking* de influencia de las universidades, para determinar si ellas viven de la fama que se debe más a una historia antigua y gloriosa que a la efectiva influencia en el pensamiento del mundo globalizado o también para saber si influyen las universidades emergentes.

En las sentencias analizadas se encontraron citados 163 autoras y autores de 21 diferentes países; de ellos, 25 son mexicanos y 138 extranjeros. Estos datos muestran que los integrantes de la Suprema Corte tienden a interactuar con la doctrina nacional, pero en mayor medida con la doctrina extranjera. Esto último tal vez se deba a que los ministros y sus secretarios de estudio y cuenta cada vez más han realizado (y siguen realizando) estudios y estancias de investigación en universidades del extranjero, o han sido influenciados más por lo que han leído en autores de otros países.

Antes de avanzar, es oportuno precisar algunas cuestiones: los autores citados se contabilizaron estadísticamente en lo individual aun cuando hayan desarrollado el documento académico junto con otros autores; después del nombre del doctrinario se estableció, en nota al pie de página, el número del expediente de la sentencia en el cual se le citó y los datos de identificación de su escrito académico y, cuando varios autores que pertenecen a una misma institución educativa fueron citados, se tomó como criterio de ordenación su apellido; los datos de la obra citada se anotaron tal y como aparecen en la sentencia, y, como se podrá observar, existe una gran disparidad en los datos y orden en que cada ministra o ministro decidió incorporar las citas doctrinales de las sentencias en que fueron ponentes.

A diferencia de los datos estadísticos sobre influencia de la doctrina en juicio de amparo en revisión, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionali-

dad (2001 a 2014),[20] en juicio de amparo directo en revisión se encontraron varios datos que difieren de aquellos ubicados en los tres mecanismos de control constitucional.

Dentro de los autores citados por la Suprema Corte en el mecanismo de control constitucional objeto de este estudio, el primer lugar corresponde a los españoles (44 doctrinarios): ocho de la Universidad de Barcelona: Cristian Contreras Rojas,[21] Víctor Ferreres Comella,[22] Mercedes García Arán,[23] Lluís Muñoz Sabaté,[24] Jordi Nieva Fenoll,[25] Francisco Rivero Hernández,[26] Manuel Serra Domínguez[27] y Josep Ma. Tamarit Sumalla;[28] siete de la Universidad Complutense de Madrid: Andrés de la Oliva Santos,[29] Antonio García-Pablos de Molina,[30] Eusebio González García,[31] Rosario Herrera Abián,[32] María Linacero de la Fuente,[33] Fernando Sainz de Bujanda[34]

---

20 *Cfr.* Figueroa Mejía, Giovanni A., *Influencia de la doctrina en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia mexicana…*, *cit.,* pp. 79-90, 98-102, 108-119.

21 Citado en el expediente 492/2017, *La valoración de la prueba de interrogatorio*, Madrid, 2015.

22 Citado en el expediente 583/2013, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional,* Madrid, Civitas, 2002, pp. 21 y ss., y en el expediente 2618/2013 se cita *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

23 Citado en el expediente 51/2012, *Derecho penal. Parte general,* 4a. ed. (revisada y puesta al día), Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 151.

24 Citado en 492/2017, "Inmediación y estabilidad judicial", *Revista jurídica de Catalunya*, 1987, p. 771.

25 Citado en el expediente 492/2017, "Oralidad e inmediación en la prueba", *Justicia*, núms. 1-2, 2007, p. 116, y "Los problemas de la oralidad", *Justicia*, núms. 1-2, 2007, p. 221

26 Citado en el expediente 2252/2013, *El interés del menor*, Madrid, Dickinson, 2007.

27 Citado en el expediente 492/2017, "El derecho de la prueba en el proceso español", *Libro Homenaje a Jaime Guasp*, Granada, 1984, p. 563.

28 En el expediente 1072/2014 se cita su obra: "La protección penal del menor frente al abuso y la explotación sexual", *Análisis de las reformas penales en materia de abusos sexuales, prostitución y pornografía de menores*, Madrid, Aranzadi, 2002.

29 Citado en el expediente 492/2017, *Cursos de derecho procesal civil. I,* Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2012, p. 221.

30 Citado en el expediente 1072/2014, *El redescubrimiento de la víctima: victimización secundaria y programas de reparación del daño*.

31 Citado en el expediente 425/96, *Grandes temas del derecho tributario*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1995, pp. 126 y 127.

32 En el expediente 492/2017, *La inmediación como garantía procesal (en el proceso civil y en el proceso penal)*, Granada, Comares, 2006, pp. 4-6, 52.

33 Citado en el expediente 2252/2013, "Leyes de familia y Constitución", *Revista de Derecho Privado*, marzo-abril de 2006, pp. 33-82.

34 Citado en el expediente 1362/2001, *Hacienda y derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, vol. 1, p. 194.

y Olivier Soro Russell;[35] cuatro de la Universidad de Valladolid: Mercedes Alonso Álamo,[36] Juan María Bilbao Ubillos,[37] Nicolás Cabezudo Rodríguez[38] y Fernando Rey Martínez;[39] tres de la Universidad Pompeu Fabra: Ariadna Aguilera Rull,[40] José Luis Martí [41] y J. Pico I. Junoy;[42] dos de la Universidad del País Vasco: Enrique Echeburrúa[43] e Ignacio José Subijana;[44] dos de la Universidad de Murcia: Gerardo Landrove Díaz[45] y Miguel Ángel Soria;[46] dos de la Universidad de Castilla-La Mancha: Marina Gascón Abellán[47] y Perfecto Andrés Ibáñez;[48] y además, uno por cada una de las siguientes instituciones: de la Universidad de Asunción, Guillermo

35 Citado en el expediente 6055/2014, *El principio de la autonomía de la voluntad privada en la contratación: génesis y contenido actual,* Madrid, Departamento de Derecho Civil-Universidad Complutense de Madrid, 2016.

36 Citado en el expediente 1072/2014, "¿Protección penal de la dignidad? a propósito de los delitos relativos a la prostitución y a la trata de personas para la explotación sexual", *Revista Penal,* núm. 19, 2007, pp. 6 y 7.

37 Citado en el expediente 2618/2013, "El principio constitucional de igualdad en la jurisprudencia española", en Carbonell, Miguel (comp.), *El principio constitucional de igualdad*, México, CNDH, 2003.

38 Citado en el expediente 492/2017, "Aproximación de la teoría general sobre el principio de inmediación procesal: de la compensación de su trascendencia a la expansión del concepto", en Carpi, Fabio y Ortells, Manuel (eds.), *Oralidad y escritura en un proceso civil eficiente*, Valencia, 2008, vol. I, p. 319.

39 Citado en el expediente 2618/2013, "El principio constitucional de igualdad en la jurisprudencia española", en Carbonell, Miguel (comp.), *El principio constitucional..., cit.*

40 Citado en el expediente 6055/2014, "Prohibición de discriminación y libertad de contratación", *Indret,* núm. 1, 2009, pp. 1-30.

41 Citado en los expedientes 3669/2014, 4543/2014 y 5601/2014, *Contribuciones a la filosofía del derecho*: *Imperia en Barcelona 2010,* Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 153.

42 Citado en el expediente 492/2017, "El principio de oralidad en el proceso civil español", en Carpi, F., *Oralidad y escritura en un proceso civil eficiente*, Valencia, 2008, vol. I, p. 363.

43 Citado en el expediente 1584/2011, "Guía de buena práctica psicológica en el tratamiento judicial de los niños abusados sexualmente", *International Journal of Clinical and Health Psychology,* vol. 8, núm. 3, pp. 733-749.

44 *Idem.*

45 Citado en el expediente 1072/2014, *La moderna victimología*, Madrid, Tirant lo Blanch, 1998.

46 Citado en el expediente 1072/2014, *Psicología y práctica jurídica*, Madrid, Ariel, 1998.

47 En los expedientes 3669/2014, 4543/2014, 5601/2014 y 492/2017, se citan *Los hechos en el derecho. Las bases argumentales de la prueba*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 101-115; y "Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho,* núm. 28, 2005.

48 Citado en el expediente 492/2017, "Sobre prueba y motivación", AA. VV., *Consideraciones sobre la prueba judicial*, Madrid, 2009, pp. 73, 7, 67, 59.

Cabanellas de Torres;[49] de la Universidad de Córdoba, Bernardo Cruz Gallardo;[50] de la Universidad Pontificia de Comillas, Martín Brugarola;[51] de la Universidad de Málaga, José Manuel de Torres Perea;[52] de la Universidad Autónoma de Madrid, Gema Díez-Picazo Giménez;[53] de la Universidad de Alicante, Mercedes Fernández López;[54] de la Universidad de Coruña, Xulio Ferreiro Baamonde;[55] de la Universidad de Girona, Jordi Ferrer Beltrán;[56] de la Universidad de Santiago de Compostela, María Paz García Rubio;[57] del Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, Alfonso Mantero Sáenz;[58] de la Universidad Autónoma de Barcelona, José Juan Moreso;[59] de la Universidad de Sevilla, Francisco Muñoz Conde;[60] de la Universidad de Valencia, Manuel Ortells Ramos;[61] de la Universidad La Salle, José Luis Rodríguez Lainz,[62]

---

49 En el expediente 1174/2007 se cita el t. VI (S-Z) del *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 12a. ed.

50 Citado en el expediente 583/2013, "La guarda y custodia de los hijos en las crisis matrimoniales", *La Ley,* Madrid, 2012, pp. 203-204, 258, 261, 271, 285, 289 y 290.

51 Citado en el expediente 1362/2001, *La libertad sindical en el mundo*, en el capítulo tercero.

52 Citado en el expediente 2252/2013, "Custodia compartida: una alternativa exigida por la nueva realidad social", *Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, 2011, pp. 10-12.

53 Citado en los expedientes 583/2013 y 269/2014, *Derecho de familia,* Pamplona, Civitas, 2012, pp. 1365-1369, 1377-1385, 141.

54 Citado en el expediente 1481/2013, *Prueba y presunción de inocencia*, Madrid, Iustel, 2005, p. 123.

55 Citado en el expediente 2384/2013, "La víctima en el proceso penal", *La ley*, Madrid, 2005, p. 412.

56 En los expedientes 3669/2014, 4543/2014, 5601/2014 y 492/2017, se citan las obras: *La valoración racional de la prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 91-152, 147; "Una concepción minimalista y garantista de la presunción de inocencia", en Moreso, José Juan y Martí, José Luis (eds.), *Contribuciones a la filosofía del derecho: Imperia en Barcelona 2010*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 153, 149-153; *Prueba y verdad en el derecho*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 83 y 84; y *La valoración de la prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 9.

57 Citado en el expediente 6055/2014, "La discriminación por razón de sexo en la contratación privada", *El levantamiento del velo: las mujeres en el derecho privado*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1073-1119.

58 Citado en el expediente 1362/2001, *La función inspectora en la Hacienda Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1996, p. 52.

59 Citado en los expedientes 2384/2013, 3669/2014, 4543/2014 y 5601/2014, "Principio de legalidad y causas de justificación (sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, núm. 24, 2001, p. 525, y *Contribuciones a la filosofía del derecho: Imperia en Barcelona 2010,* Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 153.

60 Citado en el expediente 51/2012, *Derecho penal. Parte general,* 4a. ed. (revisada y puesta al día), Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 151.

61 Citado en el expediente 492/2017, *Derecho procesal civil*, Madrid, Cizur Menor, 2012, p. 377.

62 Citado en los expedientes 1621/2010, 3535/2012, *Intervención judicial en los datos de tráfico de las comunicaciones: La injerencia judicial en listados de llamadas y otros elementos externos de las telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas*, Barcelona, Bosch, 2003.

y del Colegio Virgen del Carmen Toledo, Pilar García-Calvo Guerrero.[63] También aparece C. Montoya,[64] cuya adscripción universitaria no se localizó.

Los doctrinarios que aparecen en segundo lugar en número de citas son los estadounidenses (26). Se ubicaron tres de la Universidad de California: Robert M. Barahal,[65] Harold P. Martin[66] y Jill Waterman;[67] tres de la Universidad de Minnesota: Richard A. Arend,[68] Leah Matas[69] y L. Alan Sroufe,[70] así como de la Universidad de Misuri: Giulio Barbero,[71] Marian G. Morris[72] y Margaret T. Redford.[73] Dos de cada una de las siguientes instituciones académicas: de la Universidad de Capella, Kweku Vanderpuye[74] y Robert W. Bigelow;[75] de la Universidad Cornell, Jane Anthony Brassard[76] y Moncrieff M. Cochran.[77] Uno por cada una de los siguientes centros educativos: de la Universidad de Alabama, Michael Pardo;[78] de la Universidad de Brown, Deborah A. Cohn;[79] de la Universidad de Colorado, Michael Fleishman;[80] de la

63 Citada en el expediente 2252/2013, *Concepciones acerca de la relación madre-hijo en niños maltratados: modelos de representación*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1994.

64 En el expediente 1072/2014 se cita la denominada "victimización terciaria", *La protección de la víctima en el nuevo ordenamiento procesal penal*, Madrid, 2006.

65 Citado en el expediente 2252/2013, "The social cognitive development, of abused children", *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 49, núm. 4, 1981, pp. 508-516.

66 *Idem.*

67 *Idem.*

68 Citado en el expediente 2252/2013, "Continuity of adaptation in the second year: the relationship between quality of attachement and later competence", *Child Development*, vol. 49, 1978, pp. 547-556.

69 *Idem.*

70 *Idem.*

71 Citado en el expediente 2252/2013, "Malidentification of mother-baby-father relationships expressed in infant failure to thrive", *The Neglected-Battered Child Syndrome*, Nueva York, Child Welfare League of America, vol. 42, 1963, pp. 13-18.

72 *Idem.*

73 *Idem.*

74 Citado en el expediente 880/2014, "The Vienna Convention and the Defense of Noncitizens in New York: A Matter of Form and Substance", *Pace Int'l L.*, vol. 18, 2006.

75 *Idem.*

76 Citados en el expediente 2252/2013, "Child development and personal social networks", *Child Development*, vol. 50, 1979, pp. 601-616.

77 *Idem.*

78 Citado en los expedientes 3669/2014 y 4543/2014, "The Gettier Problem and Legal Proof", *Legal Theory*, vol. 16, núm. 2, 2010, p. 38.

79 Citado en el expediente 2252/2013, "Child-mother attachment of six-year-olds and social competence al school", *Child Development*, vol. 61, 1990, pp. 152-162.

80 Citado en el expediente 880/2014, "Reciprocity Unmasked: the role of the Mexican Government in defense of its foreign nationals in United States death penalty cases", *Ariz. J. Int'l & comp. L.*, vol. 20, 2003.

Universidad de Northwestern, Erick L. Kohler;[81] de la Universidad de Nueva York, Arietta Slade;[82] de la Universidad de Pensilvania, Maggie Bruck;[83] de la Universidad de Toronto, M. Ainsworth;[84] de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany, Mark J. Goldsmith;[85] de la Universidad George Washington, Dinah L. Shelton;[86] de la Universidad Seton Hall, Arwa J. Fidahusein;[87] de la Universidad Standford, Sarah Shirley Feldman;[88] de la Universidad de Vermont, Judith A. Crowell,[89] y de la Universidad de Washington, Jeremy White[90].

El tercer lugar de autores citados corresponde a los mexicanos (25). Pertenecen 15 a la Universidad Nacional Autónoma de México: Baltasar Cavazos,[91] Mario de la Cueva,[92] María Antonieta Covarrubias Terán,[93] Santiago Barajas,[94] Jorge Ulises

---

81 Citado en el expediente 604/2003, *Diccionario para contadores*, 10a. ed., México, Limusa, 2001.

82 Citado en el expediente 2252/2013, "The quality of attachment and early symbolic play", *Developmental Psychology,* vol. 23, 1978, pp. 78-85.

83 Citada en el expediente 1584/2011, "Peligro en los tribunales: un análisis científico del testimonio de los Niños (Jeopardy in the Courtroom: A Scientific Analysis of Children's Testimony)", *American Psychological Association,* Washington, D.C., cap. 9: "Los Efectos de Preguntar Repetidamente" (The Effects of Repeated Questioning), pp. 107-125.

84 Citado en el expediente 2252/2013, "Attachment and exploratory behavior of l-years-old in a strange situation", en Foss, B. M. (ed.), *Determinants of infant behavior,* Nueva York, Wiley, vol. 4.

85 Citado en el expediente 880/2014, "*Torres v. State* No. PCD-04-442 (Okla. Crim. App. May 13, 2004) (order granting stay of execution and remaining case for evidentiary hearing)", 17 Cap. Def. J., 2004-2005.

86 Citada en el expediente 880, "Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals *(Mexico v. United States)*", *American Journal of International Law,* 2004.

87 Citado en el expediente 880/2014, "VCCR Article 36 Civil Remedies and Other Solutions: a Small Step for Litigants but a Giant Leap Towards International Compliance", *Seton Hall Circuit Review,* 2008.

88 Citada en el expediente 2252/2013, "Mothers Internal Models of Relationships and Children's Behavioral and Developmental Status: A study of Mother-Child Interaction", *Child Development,* vol. 59, núm. 5, 1988, pp. 1273-1285.

89 *Idem.*

90 Citado en el expediente 880/2014, "A New Remedy Stresses the Need for International Education: the impact of the Lagrand case on domestic court's violation of foreign national's consular relations rights under the Vienna Convention", *Washington University Global Studies Law Review,* vol. 2, 2003.

91 Citado en el expediente 1362/2001, *Hacia un nuevo derecho laboral,* alude a la cláusula de exclusión refiriéndose a Mario de la Cueva.

92 Citado en los expedientes 1362/2001, 939/2001 y 1401/2003; en el primero se alude su cláusula de exclusión, pero sin citar un escrito específico, en el segundo se hace referencia a *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 8a. ed., 1995, t. II, pp. 241-244, y en el tercero no se establece la obra.

93 Citada en el expediente 2252/2013, "Autorregulación afectiva en la relación madre-hijo. Una perspectiva histórico cultural", *Psicología y Ciencia Social*, México, UNAM, vol. 8, núm. 1, 2006, pp. 43-59.

94 Citado en el expediente 1362/2001, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa 1993, t. I, p. 695.

Carmona Tinoco,[95] José Dávalos Morales,[96] Néstor de Buen Lozano,[97] Sergio García Ramírez,[98] Jorge Garizurieta,[99] Ernesto Gutiérrez y González,[100] Patricia Kurczyn Villalobos,[101] Hugo B. Margain,[102] Ignacio Marván Laborde,[103] Alfonso Noriega[104] y Raúl Rodríguez Lobato[105]; tres a la Escuela Libre de Derecho: Juan Manuel Asprón Pelayo,[106] José Becerra Bautista[107] y Rafael Estrada Michel;[108] dos a la Universidad Autónoma del Estado de México: Édgar Aguilera García[109] y Eduardo López Sosa.[110] De cada una de las instituciones educativas siguientes se cita un autor: del Instituto Politécnico Nacional, Roberto Álvarez;[111] de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Rodolfo Cartas Sosa;[112] de la Universidad de Guanajuato, Euquerio Guerrero;[113] de la Academia Central Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, Ma-

95 Citado en el expediente 2591/2015, "Comentario al artículo 12 constitucional", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006, t. XVI, pp. 460-475.

96 Citado en el expediente 1362/2001, *Tópicos laborales*.

97 Citado en el expediente 1362/2001, *Derecho del trabajo*, en el capítulo relativo a la "La libertad sindical".

98 Citado en el expediente 5826/2015, "Reparaciones de fuente internacional", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma,* México, IIJ-UNAM, 2011, p. 175.

99 Citado en la sentencia 1362/2001, no se establecen datos de la obra.

100 Citado en el expediente 2598/2011, *Derecho de las obligaciones*, 5a. ed., Puebla, Cajica, 1979, p. 798.

101 Citada en el expediente 1180/2008, *Derechos del pueblo mexicano*, 7a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, t. XX, pp. 469 y 470.

102 Citado en el expediente 1362/2001, *Los derechos individuales y el juicio de amparo en materia administrativa*, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1958, p. 8

103 Citado en el expediente 1603/2011, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006, p. 888.

104 Citado en el expediente 425/96, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975.

105 Citado en el expediente 1362/2001, *Derecho fiscal,* México, Harla, 1986, p. 216.

106 Citado en el expediente 2524/2015, *Sucesiones,* 3a. ed., México, Mc-Graw Hill, 2008, p. 126; y SCJN, *Sucesión testamentaria,* México, 2015, serie derecho sucesorio, p. 68.

107 Citado en el expediente 425/96, *El proceso civil en México*, 5a. ed., México, Porrúa, 1975, p. 81.

108 Citado en el expediente 2591/2015, *El artículo 12 de la Constitución General de la República. Prohibición de títulos nobiliarios*, México, IIJ-UNAM-SCJN-KAS, 2013.

109 Citado en los expedientes 3669/2014, 5601/2014 y 4543/2014, "Crítica a la 'convicción íntima' como estándar de prueba en materia penal", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 12, 2008, p. 8.

110 Citado en el expediente 2133/2015, *Derecho municipal mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Anáhuac México Norte, 2012, pp. 104 y 105.

111 Citado en el expediente 1362/2001, *La función de fiscalización*, México, SHCP, 1980, p. 132.

112 Citado en el expediente 1362/2001, *Las visitas domiciliarias de carácter fiscal*, México, Themis, 1996, p. 5.

113 Citado en el expediente 1362/2001, *Manual del derecho de trabajo.*

nuel Mateos Alarcón,[114] y del Instituto Tecnológico Autónomo de México, Rodolfo Vázquez[115].

Tanto los doctrinarios alemanes como los ingleses se encuentran en cuarto lugar en número de citas, con 11 autores citados por cada uno de esos países. De los autores alemanes dos pertenecen a la Universidad de Utrecht: Katharina Boele-Woelki[116] y Bente Bratt;[117] dos a la Universidad de Humboldt: Ernest Benda[118] y James Goldschmidt,[119] dos a la Universidad de Hamburgo: Claus Roxin[120] y B. A. Wittig.[121] Se hace alusión a un solo autor de la Universidad de Mamburgo, Albert Hensel;[122] de la Universidad de Berlín, Walter Kaskel;[123] de la Universidad de Kiel, Arthur Nikisch;[124] y de la Universidad de Colonia, Hans Karl Nipperdey.[125] Ahora bien, de Inglaterra fueron citados por la Suprema Corte un autor por cada una de las siguientes instituciones: de la Universidad de Oxford, Adel Azer;[126] del Hospital Escuela Universitaria de Londres, John Bowlby;[127] de la Universidad de Sheffield,

---

114 Citado en el expediente 2384/2013, "Estudios sobre el Código Civil del Distrito Federal, promulgado en 1870, con anotaciones relativas a las reformas introducidas por el código de 1884", *Lecciones de derecho civil,* t. II: *Tratado de cosas*, México, SCJN, 2004, p. 7.

115 Citado en el expediente 1481/2013, *Ciencia jurídica y Constitución. Ensayos en homenaje a Rolando Tamayo y Salmorán*, México, Porrúa-UNAM, 2008.

116 Citada en las sentencias 583/2013 y 2252/2013, "European Family Law in action", vol. III: *Parental Responsibilities,* Antwerp-Oxford, Oxford, 2005, p. 35.

117 *Idem.*

118 Citado en el expediente 1072/2014, "Dignidad humana y derechos de la personalidad", *Manual de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons, pp. 120 y 121.

119 Citado en el expediente 6090/2017, *Derecho procesal civil*, Barcelona, Labor, 1936, pp. 594 y 595.

120 Citado en el expediente 1603/2011, *Derecho procesal penal*, 2a. reimp. a la edición en castellano realizada por Gabriela E. Córdoba y Daniel R. Pastor, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003, de la traducción a la 25a. ed. alemana de la obra titulada originalmente *Strafverfahrensrecht,* p. 10; y en el expediente 2384/2013, se cita la obra *Derecho penal, parte general, fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, trad. de Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier Vicente Remesal, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1997, t. I, p. 108.

121 Citado en el expediente 2252/2013, "Attachment and exploratory behavior of l-years-old in a strange situation", en Foss, B. M. (ed.), *op. cit.*

122 Citado en el expediente 686/2012, *Derecho tributario,* Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 271 y 274.

123 Citado en el expediente 1362/2001, pero sin determinar el nombre de la obra.

124 Citado en el expediente 1362/2001, no se establecen datos de la obra.

125 Citado en el expediente 1362/2001, no se establece ningún dato de la obra.

126 Citado en los expedientes 583/2013 y 2252/2013, "Modalities of the best interest's principle in education", *The best interests of the Child*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 225 y ss.

127 En el expediente 2252/2013 se citan sus obras *A Secure Base: Parent-Child Attachment and Healthy Human Development. Travistock Professional Book*, Londres, Routledge, 1988, y *El vínculo afectivo,* Barcelona, Paidós, 1976.

Tsachi Keren-Paz;[128] del Cambridge Institute for Psychology and Religion, Eric Anton Kreuter;[129] de la Unicef, Gerison Lansdown;[130] de la Universidad de Keele, Susan Maidment;[131] de la Universidad de Londres; Amina Memon,[132] de la Universidad de Queens Belfast, Dagmar Schiek;[133] de la Universidad de Southampton, Rita Vartoukian;[134] de la Universidad de Cambridge, Donald W. Winnicott,[135] y de la Universidad de Manchester, León Yudkin[136].

En quinto lugar se ubican los argentinos. Siete de ellos pertenecen a la Universidad de Buenos Aires: Víctor Abramovich,[137] Hugo Alsina,[138] Albreto M. Binder,[139] Chirstian Courtis,[140] Hugo Charny,[141] Vicente Óscar Díaz[142] e Isidoro Eisner.[143]

---

128 Citado en el expediente 6055/2014, *Torts, Egalitarianism and Distributive Justice*, Aldershot, Ashgate, 2007.

129 Citado en el expediente 1072/2014, *Victim Vulnerability: an Existential-Humanistic Interpretation of a Single Case Study*, Hauppauge, Nova Science, 2006.

130 Citado en el expediente 1072/2014, "The envolving capacities of the child", *Innocenti insight series*, Florencia, Unicef-Save the children, núm. 11, 2005, pp. 3 y 4.

131 Citado en los expedientes 583/2013 y 2252/2013, "Modalities of the best interest's principle in education", *The best interests of the Child*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 225 y ss.

132 Citada en el expediente 1584/2011 "Los efectos de preguntar repetidamente en los testimonios que rinden niños pequeños (The Effects of Repeated Questioning on Young Children's Eyewitness Testimony)", *British Journal of Psychology*, vol. 87, 1996, pp. 403-415.

133 Citado en el expediente 6055/2014, *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Ein Kommentar aus europäis-cher Perspektive*, Munich, Sellier-European Law Publishers, 2007.

134 Citada en el expediente 1584/2011,"Los efectos de preguntar repetidamente en los testimonios que rinden niños pequeños (The Effects of Repeated Questioning on Young Children's Eyewitness Testimony)", *British Journal of Pshychology*, vol. 87, 1996, pp. 403-415.

135 Citado en el expediente 2252/2013, *La familia y el desarrollo del individuo*, 5a. ed., Buenos Aires, Hormé, 2006, pp. 15, 17-19, 29 y 31-33, y *The Child and the Outside World*, Londres, Tavistock, 1957.

136 Citado en el expediente 1362/2001, "Estructura jurídica para la eficaz administración del impuesto sobre la renta", *International Tax Program*, Cambridge-Massachusetts, Harvard Law School, 1973, p. 22. Versión española del Programa de Tributación de la OEA.

137 Citado en el expediente 492/2017, *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, p. 26.

138 Citado en el expediente 6090/2017, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963, t. I, p. 589.

139 Citado en el expediente 669/2015, *Introducción al derecho procesal penal*, 2a. ed., Bueno Aires, Ad-Hoc, 2013, p. 245.

140 Citado en el expediente 492/2017, *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, p. 26.

141 Citado en el expediente 1362/2001, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1986, t. I, p. 968.

142 Citado en el expediente 1362/2001, *Límites al accionar de la inspección tributaria y derechos del administrado*, Buenos Aires, Depalma, 1997, pp. 5 y 14.

143 Citado en el expediente 492/2017, *La inmediación en el proceso*, Buenos Aires, Depalma, 1963, p. 86.

De las siguientes universidades se cita un autor: de la Universidad Nacional de la Plata, Carlos M. Guiliani Fonrouge;[144] de la Universidad de San Martín, Verónica Gómez,[145] y Universidad Nacional de Rosario, Adolfo Alvarado Velloso.[146]

En sexto lugar están los chilenos e italianos. De Chile aparecen dos de la Universidad Diego Portales: Andrés Baytelman A.[147] y Mauricio Duce J.;[148] dos de la Universidad de Chile: María Inés Horvitz Lennon[149] y Julián López Masle;[150] uno de la Universidad Austral de Chile, Daniela Accatino,[151] y otro que en sus últimos años estuvo adscrito a la Universidad Nacional Autónoma de México, Álvaro Bunster Briceño.[152] Entre los autores italianos citados se encuentra el profesor Mauro Cappelletti,[153] quien enseñó en la Universidad de Florencia; Giuseppe Chiovenda,[154] de la Sapienza de Roma; Luigi Ferrajoli,[155] de la Universidad Roma III; Michele Taruffo,[156] de la Universidad de Pavía, así como Francesco

144 Citado en el expediente 1302/2001, no se establecen datos de la obra consultada.

145 Citado en el expediente 880/2014, "The Inter-American System: recent cases", *Human Rights Law Review,* vol. 1, núm. 2, 2001.

146 Citado en el expediente 492/2017, *Garantismo procesal contra actuación judicial de oficio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 285.

147 Citado en el expediente 669/2015, *Litigación penal. Juicio oral y prueba,* México, FCE, 2009, p. 42.

148 *Idem.*

149 Citado en el expediente 669/2015, *Derecho procesal penal chileno,* Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2004, p. 204.

150 *Idem*.

151 Citada en los expedientes 3669/2014 y 5601/2014, "Dudas y propuestas en torno al estándar de la prueba penal", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 37, 2011, pp. 502 y 503.

152 Citado en el expediente 2384/2013, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2001, t. IV, p. 3307.

153 Citado en el expediente 492/2017, "Valor actual del principio de oralidad", *La oralidad y las pruebas en el proceso civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEA, 1972, p. 92, y *El proceso civil en el derecho comparado: las grandes tendencias evolutivas*, Buenos Aires, EJEA, 1973, p. 91.

154 Citado en el expediente 492/2017, *Instituciones de derecho procesal civil,* trad. de Emilio Gómez Orbaneja, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1936-1940, vol. III, pp. 162 y 163.

155 Citado en el expediente 1603/2011, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 5a. ed., Madrid, Trotta, 2001, p. 564; en el expediente 797/2014, se cita "Análisis de un problema: cuatro significados de la pregunta ¿qué son los derechos fundamentales?", *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4a. ed., Madrid, Trotta, p. 363; y en los expedientes 3669/2014, 5601/2014 y 4543/2014, se cita *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 51-54 y 129-155.

156 Citado en el expediente 2618/2013, *La prueba*, trad. de Laura Manríquez y Jordi Ferrer Beltrán, Barcelona, Marcial Pons, 2008, p. 254; en los expedientes 3669/2014, 4543/2014 y 5601/2014, se cita *La prueba de los hechos,* Madrid, Trotta, 2002, pp. 190-240, y en el expediente 492/2017 se cita "Oralidad y escritura como factores de eficiencia en el proceso civil", *Páginas Sobre Justicia Civil*, trad. de Maximiliano Aramburo Calle, Madrid, 2009, p. 258.

Coviello[157] y Nicola Framarino Dei Malatesta,[158] de quienes se desconoce la universidad de adscripción.

Los doctrinistas suizos aparecen en séptimo lugar. Tres de la Universidad de Verne: Sarah Krähenbühl,[159] Mark Blades[160] y Christine Eiser.[161] Asimismo, se cita a Erich Fromm,[162] quien fue profesor de la Universidad de Fráncfort.

En octavo lugar están los colombianos, franceses y peruanos. De Colombia se cita a Hernando Davies Echandía,[163] de la Universidad Libre; a Carolina Gutiérrez de Piñeres,[164] de la Universidad Católica de Colombia, y a Gloria Patricia Lopera Mesa,[165] de la Universidad Eafit. De Francia se ubicó a Julien Bonnecase,[166] de la Universidad de Burdeos; a Lois Joinet,[167] de la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, y a Marcel Planiol,[168] de la Universidad de París. De Perú se citan dos autores de la Universidad Andina Néstor Cáceres Velázquez: Benito Héctor Atencio Valverde[169] y Luis Chayña Aguilar,[170] y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, César Landa Arroyo[171].

---

157 Citado en el expediente 492/2017, *La motivazione della sentenza penale e il suo controllo in cassazione*, Milán, Giuffrè, 1997, p. 151.

158 Citado en el expediente 492/2017, *Lógica de las pruebas en materia criminal*, trad. de Simón Carrejo y Jorge Guerrero, Santa Fe Bogotá, 1995, p. 121.

159 Citado en el expediente 1584/2011, "Los efectos de preguntar repetidamente en la exactitud y consistencia de los testimonios realizados a menores (The effect of repeated questioning on children's accuracy and consistency in eyewitness testimony)", *Legal and Criminological Psychology*, vol. 14, 2009, pp. 263-278.

160 *Idem.*

161 *Idem.*

162 Citado en el expediente 2252/2013, *El arte de amar*, Barcelona, Paidós, 2007, pp. 46 y 47.

163 Citado en el expediente 492/2017, *Teoría general de la prueba judicial*, Bogotá, Femis, 2002, t. I, p. 117.

164 Citada en el expediente 1072/2014, *Revisión teórica del concepto de victimización secundaria*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, 2009.

165 Citada en el expediente 1093/2011, *Principio de proporcionalidad y ley penal*, Madrid, CEPC, 2006, p. 171.

166 Citado en el expediente 1362/2001, *Tratado elemental de derecho civil*, trad. Enrique Figueroa Alonzo, México, Harla, 1997, pp. 764-766.

167 Citado en el expediente 5826/2015, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, de 2 de octubre de 1997.

168 Citado en el expediente 1362/2001, *Derecho civil*, trad. de Leonel Pereznieto Castro, México, Harla, 1997, p. 815.

169 Citado en el expediente 669/2015, *Manual del juicio oral*, Lima, Grijley, 2016, pp. 70-76.

170 *Idem.*

171 Citado en el expediente 1072/2014, "Dignidad de la persona humana", *Cuestiones Constitucionales*, México, IIJ-UNAM, núm. 7, julio-diciembre de 2002, pp. 112 y 119.

En noveno lugar se ubicó a los neerlandeses y uruguayos. Entre ellos los primeros se citó a Ian Curry-Summer,[172] de la Universidad de Ámsterdam, así como a Theo van Boven,[173] de la Universidad de Leiden. Entre los segundos aparece Eduardo Couture,[174] de la Universidad de la República, y J. Ramiro Podetti,[175] de la Universidad de Montevideo.

Dentro del grupo denominado "otros países", de Austria se cita a René Spitz,[176] de la Universidad de Tecnología y Economía de Budapest; de Bolivia se alude a Arturo Núñez del Prado Benavente,[177] del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes); de Canadá se encontró a Stephen J. Ceci,[178] de la Universidad de McGill; de Egipto se ubicó al Sr. M. Cherif Bassiouni,[179] de la Universidad de Paul; de Escocia se cita a quien es considerado uno de los mayores exponentes de la economía clásica: Adam Smith,[180] adscrito a la Universidad de Glasgow; de Israel se señaló a Hila Keren,[181] de la Universidad Hebrea en Jerusalén, y de Suecia aparece Harald Cramér,[182] de la Universidad de Estocolmo.

Hay que puntualizar que en ciertas sentencias se citaron obras de cuyo autor no aparece el nombre[183] y en otras se hace alusión a la persona moral que editó el libro:

---

172 Citado en las sentencias 583/2013 y 2252/2013, se cita su obra "European Family Law in action", *vol. III: Parental Responsibilities*, Antwerp-Oxford, 2005, p. 35.

173 Citado en el expediente 5826/2015, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1993/8, de 2 de julio de 1993.

174 Citado en el expediente 425/96 *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Depalma, 1974, p. 196, y en el expediente 1584/2011 se cita *Fundamentos del derecho procesal civil*, 4a. ed., Buenos Aires, Editorial B de F, 2002, p. 177.

175 Citado en el expediente 6090/2017, "Derecho procesal civil, comercial y laboral", t. III: *Tratado de la tercería,* 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, pp. 69-71.

176 Citado en el expediente 2252/2013, *El primer año de vida del niño*, Buenos Aires, Aguilar, 1980; y *No and yes: on the genesis of human communication,* Nueva York, International Universities Press, 1957.

177 Citado en el expediente 635/99, *Estadística básica para planificación*, 15a. ed., México, Editorial Siglo XXI, México, 1990, p. 293.

178 Citado en el expediente 1584/2011, "Peligro en los tribunales: un análisis científico del testimonio de los niños (Jeopardy in the Courtroom: A Scientific Analysis of Children's Testimony)", *American Psychological Association,* Washington, D.C., cap.: 9 "Los efectos de preguntar repetidamente" (*The effects of repeated questioning*), pp. 107-125.

179 Es de nacionalidad egipcia y estadounidense. En el expediente 5826/2015, se cita: Informe sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, 8 de febrero de 1999, Doc. ONU E/CN.4/1999/65; e Informe final del relator especial, 18 de enero de 2000, Doc. ONU E/CN.4/2000/62.

180 Citado en el expediente 279/99, pero no se señalan los datos de su obra consultada.

181 Citado en el expediente 6055/2014, "We Insist! Freedom Now: Does Contract Doctrine Have Anything Constitutional to Say?", marzo de 2003, *http://ssrn.com/abstract=678438 o doi:10.2139/ssrn.678438*

182 Citado en el expediente 635/99, *Métodos matemáticos de estadística*, 2a. ed., Madrid, Aguilar, 1960.

183 Así véase la sentencia 96/2009, *Marketing*, 6a. ed., México, Thomson, 2002, p. 382. *Mercadotecnia*, 3a. ed., México, Mc-Graw Hill, 2007, pp. 275, 276 y 279. La sentencia 1603/2011: *El sistema penal*

Real Academia de la Lengua Española,[184] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM[185] y Spes Editorial[186].

Ahora bien, si se quiere clasificar a los doctrinarios citados entre autores del pasado, clásicos, modernos y contemporáneos, se pueden tomar en consideración diversos aspectos como la fecha de su nacimiento y muerte, si estos autores establecieron los fundamentos de algunas disciplinas en sus orígenes, si contribuyeron a la evolución de estas o también con énfasis en la relevancia e influencia que ciertos profesores tienen en la actualidad.

Desde esta perspectiva, es importante señalar que en las citas está ausente el legado de autores del pasado, clásicos y modernos, así como filósofos, historiadores y teólogos de la Edad Media.

Otro dato que es necesario evidenciar es la presencia de autores representativos de connotadas corrientes de pensamiento del pasado, inclusive entre los siglos XIX y XX: los civilistas Julien Bonnecase y Marcel Planiol. Sin embargo, como se verá enseguida, existe una prevalencia de los contemporáneos, en mayor cantidad los de tendencia positivista y neopositivista, así como algunos provenientes del realismo jurídico.

Continúan siendo recordados grandes procesalistas como James Goldschmidt, quien realizó destacas contribuciones al desarrollo de derecho penal y al procedimiento penal. También están presentes connotados maestros de la primera mitad del siglo XX (hasta los años sesenta), como Giuseppe Chiovenda, considerado uno de los padres de las garantías procesales, Mauro Cappelletti, que contribuyó a fundar en América Latina la ciencia del *Derecho Procesal Constitucional*,[187] y el exponente de la so-

---

acusatorio en México: estudio sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación, México, SCJN-Consejo de la Judicatura Federal, 2010, pp. 57-68. *Las garantías individuales*. Parte general, 2a. ed., México, 2005, SCJN, col. Garantías Individuales, pp. 73-82. Y la sentencia 1072/2014, *Handbook on justice for victims. On the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, Nueva York, 1999.

184 En las sentencias 604/2003, 1242/2007, 1174/2007, 96/2009, 2598/2011, 1344/2012, 2903/2011 se cita el *Diccionario de la Lengua Española de la RAE.*. En la sentencia 604/2003 se cita su versión de Larousse, Barcelona, Editorial Barcelona, y en la sentencia 873/2010 se cita su 22a. ed., 2001.

185 En las sentencias 599/2010, 1047/2000, 1063/2007 y 2598/2011 se cita el *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991.

186 En la sentencia 4698/2014 se hace alusión al *Diccionario esencial lengua española*, 6a. ed., Madrid, Spes Editorial, abril de 2002.

187 Sobre los orígenes de la disciplina véase el volumen de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional. Origen científico (1928-1956)*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2008. Trad. de *Diritto processuale costituzionale. L'origine scientifica (1928-1956)*, Bolonia, Bup, 2010. Una exhaustiva reseña crítica en Bagni, Silvia, *La questione incidentale nel controllo di costituzionalità. I sistemi italiano e spagnolo a confronto nel quadro dei "modelli" dottrinali*, 2a. ed., Bolonia, Clueb, 2007, parte III, sec. 5; y en Astudillo Reyes, César Iván, "Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional", *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 1, 2008, p. 1.

bresaliente escuela procesalista presente en la actualidad: Michele Taruffo. Despunta la constante presencia de autores como Luigi Ferrajoli, quien se ha convertido en uno de los principales teóricos del garantismo jurídico en Iberoamérica, pues fuera de esta zona no tiene gran impacto.

En las sentencias también se evocan algunos connotados penalistas como Claus Roxin, considerado uno de los de mayor influencia en la discusión actual del derecho penal de la tradición romano-germana, y la Suprema Corte cita a otro modernista, el escocés Adam Smith, uno de los mayores exponentes de la economía clásica.

Finalmente, los autores latinoamericanos que "circulan" en las sentencias de la Suprema Corte son procesalistas, fiscalistas, especialistas en derechos humanos y diversidad cultural, constitucionalistas, estadistas, entre otros.

Retomando el criterio de la nacionalidad de las autoras y autores citados, es posible percibir que los integrantes de la Suprema Corte tienden a interactuar considerablemente con la doctrina extranjera, pero la nacional también está presente en un porcentaje elevado. Los doctrinarios españoles son empleados en grandes cantidades (44), con una considerable diferencia respecto de los demás. Una tendencia es que la doctrina estadounidense, a pesar de que parece estar distanciada de nuestro país, mantiene una presencia significativa con 26 autores. Después aparecen los mexicanos con 25 académicos citados. Sale a relucir que la doctrina inglesa, alemana, argentina, chilena e italiana penetra en algunas sentencias; lo mismo sucede con la doctrina suiza, colombiana, francesa, peruana, neerlandesa y uruguaya, aunque en menor grado. No faltan los académicos de Austria, Bolivia, Canadá, Egipto, Escocia, Israel y Suecia, países de los cuales se cita un autor. Como se puede advertir, los autores citados pertenecen a cuatro continentes, y destaca la total ausencia de autores de Oceanía.

Entre las personas físicas (autoras y autores) con mayor influjo en las sentencias durante la Novena Época se ubica solo al mexicano Mario de la Cueva, citado en dos sentencias, pues todos los demás doctrinarios son aludidos en una sola sentencia.

Respecto a los autores citados durante la Décima Época, los más recurrentes son los italianos Michele Taruffo (citado en cinco sentencias) y Luigi Ferrajoli (citado en cuatro sentencias), los españoles Jordi Ferrer Beltrán (citado en cuatro sentencias),

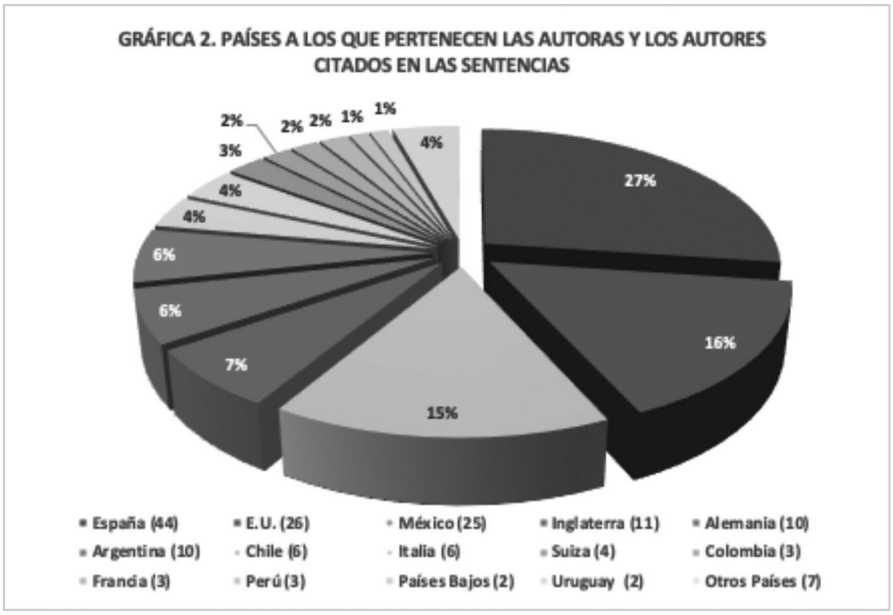
---

Con contribuciones teóricas y ensayos referidos a varios países consultar la monumental recolección en cuatro volúmenes, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2006, especialmente el cap. I, p. 1; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid *et al.,* Marcial Pons, 2013; Bazán, Víctor (ed.), *Derecho procesal constitucional americano y europeo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2010, vol. 2, t. I, parte I; García Belaunde, Domingo y Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy (eds.), *Encuesta sobre derecho procesal constitucional*, Lima, Jurista, 2006; Palomino Manchego, José Francisco (ed.), *El derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*, Lima, Grijley, 2006, vol. 2; Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Édgar (eds.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, además a muchos otros volúmenes colectivos, y muchos libros publicados en la col. *Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México.

Marina Gascón Abellán (citada en cuatro sentencias) y José Juan Moreso (citado en cuatro sentencias), así como el mexicano Édgar Aguilera García (citado en tres sentencias).

Ahora bien, si desglosamos los datos teniendo en consideración las citas doctrinales encontradas en las épocas de referencia del *Semanario Judicial de la Federación*, entonces se ubican 36 autores en las sentencias de la Novena Época y 127 en las sentencias de la Décima Época. Es necesario comentar que si la suma de autores entre las dos épocas no coincide con el total presentado en el segundo párrafo de este epígrafe (163 doctrinarios) es debido a que hay nombres que se repiten en los datos obtenidos en esos dos periodos.

La Suprema Corte hizo alusión a autores extranjeros en un 85% y a mexicanos en un 15%. El panorama porcentual del origen de los académicos citados muestra cómo dentro de los diez países de los cuales se citan más autores, seis son europeos, tres de ellos tradicionalmente han desarrollado la ciencia comparativa (Alemania, Francia e Italia), cinco latinoamericanos y un americano de habla inglesa. Sin embargo, es evidente que el mayor número de autores que emiten las líneas teórico-interpretativas que orientan a los ministros son de habla hispana; ello se debe a la mayor facilidad que tienen los integrantes de la Corte para acceder y comprender las fuentes de consulta en castellano, aunque también influyen motivos históricos y la autoridad que tradicionalmente han tenido los doctrinarios de esos países en México.



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del análisis de las sentencias.

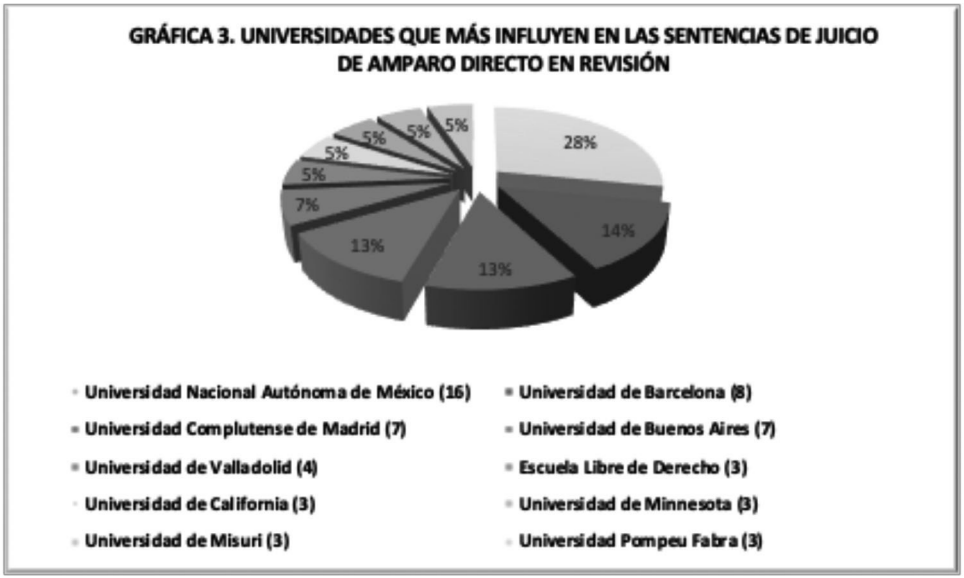
Como se puede observar, dentro de los autores que permean en las sentencias de la Suprema Corte faltan aquellos de países que en el pasado hicieron grandes aportaciones filosófico-jurídicas, como Grecia; también aquellos académicos de países que en la actualidad tienen un gran desarrollo en la protección de derechos humanos o un amplio desarrollo cultural, como algunos nórdicos, que posiblemente son los mejores modelos de éxito del Estado social. También están ausentes los académicos de las diversas regiones de África y de Europa oriental, a pesar de que en los países que forman parte de estas regiones se pueden encontrar valiosas aportaciones doctrinales que tienen una estrecha relación con el ámbito de estudio del juicio de amparo, específicamente de la protección de los derechos humanos. Entonces cabría preguntarse: ¿por qué los jueces constitucionales mexicanos no suelen entablar un diálogo con los académicos de esas regiones del mundo? Y tal vez la respuesta inmediata es que ello se debe a un factor lingüístico, pero para corroborar esta idea se tendría que consultar a los integrantes de la Corte, quienes podrían confirmar o refutar tal afirmación.

Por otra parte, en este epígrafe también se señala cuál es el *ranking* de las instituciones en las que enseñan o han enseñado los profesores con influencia en las decisiones de la Suprema Corte, o bien, las instituciones de investigación o gubernamentales en las cuales laboran o han laborado los autores citados. Este dato se determinó según el número de citas de obras elaboradas por los estudiosos pertenecientes a cada una de esas instituciones. Con este criterio también se buscó precisar si se citan más las universidades que viven de la fama debida a una historia antigua y gloriosa, antes que a la efectiva influencia en el pensamiento del mundo globalizado, o bien si son más citadas las universidades emergentes.

En caso de que algún autor haya sido profesor investigador en más de una universidad, se tomó en consideración la última a la que pertenece o perteneció, o bien aquella en la cual se considere que tuvo o tiene más arraigo.

Las autoras y autores citados están adscritos a 100 diferentes instituciones educativas, centros de investigación e instituciones gubernamentales. La Universidad Nacional Autónoma de México desempeña el papel de líder debido a que los académicos adscritos a ella son 16. También aparece entre las de mayor influencia otra institución mexicana: la Escuela Libre de Derecho. Entre las instituciones educativas españolas que más impacto tienen en la Corte se encuentran la de Barcelona, la Complutense de Madrid, la de Valladolid y la Pompeu Fabra. De los países latinoamericanos la universidad que más presencia tiene es la de Buenos Aires, y los autores citados son juristas procesalistas, constitucionalistas, así como especialistas en derecho tributario y derechos humanos. Las universidades estadounidenses de California, de Minnesota y de Misuri son a las que pertenecen nueve doctrinarios citados, aunque es indispensable acentuar que ninguno de ellos es jurista, sino que son especialistas en psicología y pediatría.

En la gráfica 3 se muestran las instituciones que más influyen en las sentencias de la Suprema Corte.



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del análisis de las sentencias.

Los datos estadísticos recogidos en párrafos precedentes permiten señalar que las universidades e instituciones españolas son las más propensas a la internacionalización, pues los autores de España pertenecen a veintidós de ellas.[188] En segundo lugar, aparecen las universidades estadounidenses (18).[189] En tercero, se encuentran las instituciones académicas inglesas (10).[190] En cuarto, aparecen las instituciones educati-

[188] Universidad de Barcelona, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Valladolid, Universidad Pompeu Fabra, Universidad del País Vasco, Universidad de Murcia, Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Alicante, Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Autónoma de Madrid, Universidad de Córdoba, Universidad de Coruña, Universidad de Girona, Universidad de Málaga, Universidad de Sevilla, Universidad La Salle, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad de Valencia, Universidad de Asunción, del Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, Universidad Pontificia de Comillas y del Colegio Virgen del Carmen Toledo.

[189] Universidad de Minnesota, Universidad de Misuri, Universidad de California, Universidad de Capella, Universidad Cornell, Asociación Americana de Psicología, Universidad de Alabama, Universidad de Brown, Universidad de Colorado, Universidad de Columbia, Universidad de Northwestern, Universidad de Nueva York, Universidad de Pensilvania, Universidad de Toronto, Universidad Estatal de Nueva York en Albany, Universidad George Washington, Universidad Seton Hall, Universidad Standford y Universidad de Vermont.

[190] Universidad de Oxford, Hospital Escuela Universitaria de Londres, Universidad de Shieffield, Cambridge Institute for Psychology and Religion, Universidad de Keele, Universidad de Londres, Universidad de Queens Belfast, Universidad de Southampton, Universidad de Cambridge y Universidad de Manchester.

vas mexicanas (8).[191] En quinto lugar se ubican las instituciones alemanas (7).[192] Los académicos citados de Argentina e Italia pertenecen en los dos casos a cuatro universidades.[193] La universidad que por sí sola tiene más influencia en el razonamiento de los ministros y las ministras es la Nacional Autónoma de México. Y la universidad extranjera que más influencia tiene en el razonamiento de la Suprema Corte es la de Barcelona, por lo menos en el mecanismo de control constitucional estudiado en este trabajo de investigación.

Antes de concluir este apartado sobre el *ranking* de influencia de las universidades, es oportuno señalar que las instituciones académicas que tienen una mayor y efectiva influencia en los razonamientos de la Corte son universidades de gran prestigio, entre ellas algunas de las más antiguas del mundo, aunque también están presentes universidades consideradas emergentes.

3.2.3. Sexo de los autores citados

Desde otra perspectiva, se midió la presencia femenina y masculina en las citas doctrinales. Ello para saber si las y los ministros emplean la doctrina que les es útil, independientemente de si los autores son de uno u otro sexo.

En juicio de amparo directo en revisión existe una elevada presencia de trabajos académicos elaborados por mujeres. Esta afirmación se desprende de los datos obtenidos en este estudio y de su comparación con los datos que se suelen encontrar en otros mecanismos de control constitucional:[194] juicio de amparo en revisión,[195] controversias constitucionales[196] y acciones de inconstitucionalidad.[197]

---

191 Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Libre de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Politécnico Nacional, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Universidad de Guanajuato, Academia Central Mexicana de Jurisprudencia y Legislación e Instituto Tecnológico Autónomo de México.

192 Universidad de Utrecht, Universidad de Humboldt, Universidad de Hamburgo, Universidad de Marburgo, Universidad de Berlín, Universidad de Kiel y Universidad de Colonia.

193 De Argentina: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, Universidad de San Martín y Universidad Nacional de Rosario. De Italia: Universidad de Florencia, Universidad de Roma La Sapienza, Universidad de Roma III y Universidad de Pavía.

194 Véase Figueroa Mejía, Giovanni A., *Influencia de la doctrina en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia mexicana…*, *cit.,* pp. 90, 91, 102, 103 y 119.

195 En las 10 689 sentencias analizadas se encontraron 394 citas doctrinales, de las cuales 355 son de hombres y 39 de mujeres.

196 Todas las citas doctrinales que se ubicaron en las 1249 sentencias analizadas correspondieron a hombres.

197 En las 639 sentencias analizadas se encontraron argumentos doctrinales realizados por 50 hombres y cinco mujeres.

De los 163 autores citados, 122 son hombres y 40 son mujeres. Lo anterior permite establecer que la Suprema Corte paulatinamente ha avanzado en la reivindicación del papel de las mujeres dedicadas al ámbito académico, pues cada vez más emplea argumentos de estudiosas e investigadoras de alto prestigio en diversas áreas del conocimiento. En la gráfica 4 se evidencian estos datos.



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del análisis de las sentencias.

De las autoras citadas, 14 son estadounidenses; 18 son europeas, de las cuales nueve son españolas, cinco inglesas, dos alemanas y dos suizas; siete son latinoamericanas, de las cuales dos son chilenas, dos colombianas, dos mexicanas y una argentina; además, se ubicó una asiática, de Israel.

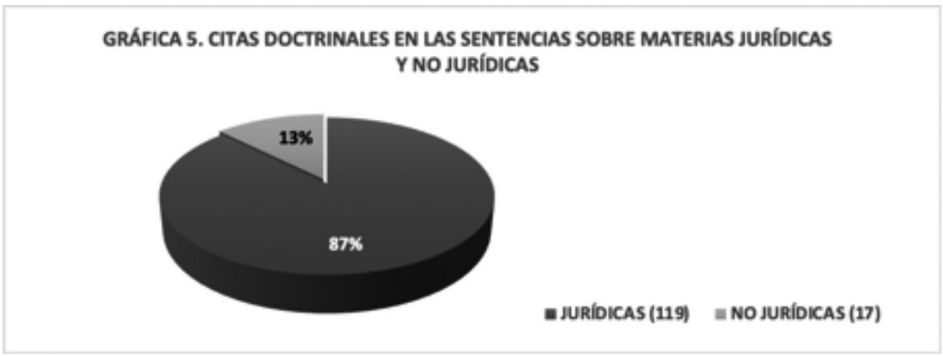
3.2.4. Materia de las citas de las sentencias con doctrina

Ahora corresponde hacer alusión a las materias de los libros y artículos empleados en las sentencias. Con este aspecto se pretende comprobar de qué modo las ministras y ministros tienen en consideración no solo estudios sobre materias jurídicas, sino también sobre otras áreas de conocimiento distintas del derecho, allí donde la solución de los casos necesita de las aportaciones de materias no jurídicas; además, cuáles son —si es que las hay— las corrientes y las obras de filosofía, doctrina política, teoría general del derecho o del proceso, que explícitamente dan fundamento a una argumentación.

Es indispensable precisar que, en las sentencias con alusiones doctrinales emitidas en la Novena Época se encontraron seis referencias en las cuales no se estableció el título del escrito académico consultado, pues únicamente se señaló el nombre del autor.

La gráfica 5 permite ver que se citaron 136 diferentes libros, artículos especializados y capítulos de libro, durante la Novena y la Décima Época,[198] aunque si se tienen también en consideración las citas genéricas, es decir, aquellas que no precisan el nombre del documento académico consultado, así como los escritos que se repiten, entonces el total de citas doctrinales es de 188, tal y como se indicó en páginas previas (epígrafe III.2.1., cuadro 1).

De las obras referidas, 119 son en materia de derecho, lo cual equivale a 87% de las citas. Por su parte, las citas alusivas a materias distintas a las jurídicas son 17, lo cual representa 13%.

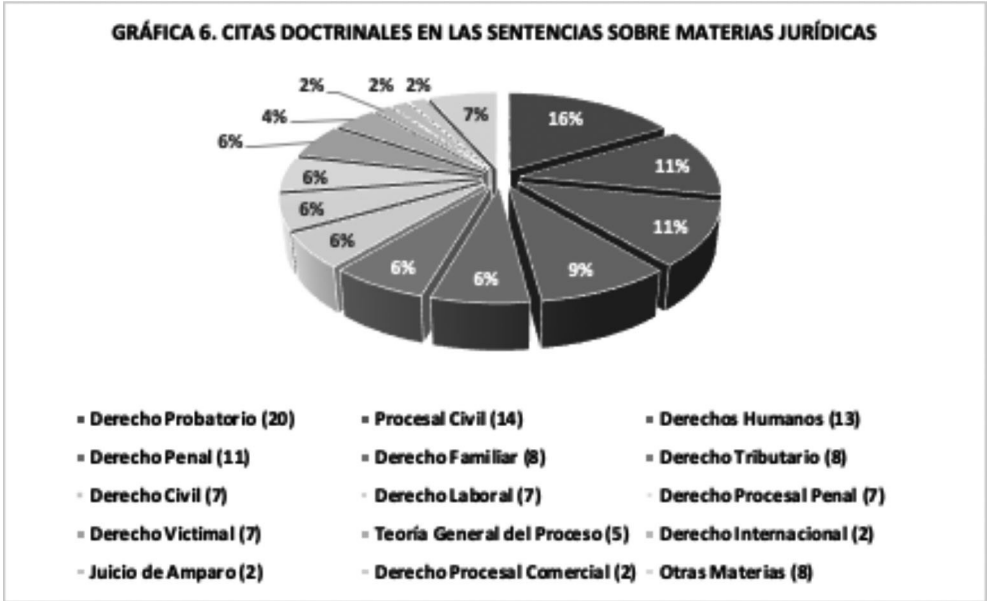


Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del análisis de las sentencias.

Para que el lector pueda tener datos más precisos de los datos encontrados, se establece a continuación un desglose de las materias de las citas tanto jurídicas como de otras disciplinas. Soy consciente de que los criterios considerados para clasificar cada materia tienen cierto grado de discrecionalidad, tanto en el ámbito de delimitación de cada materia como en la ubicación de la cita textual dentro de alguna de las categorías preseleccionadas.

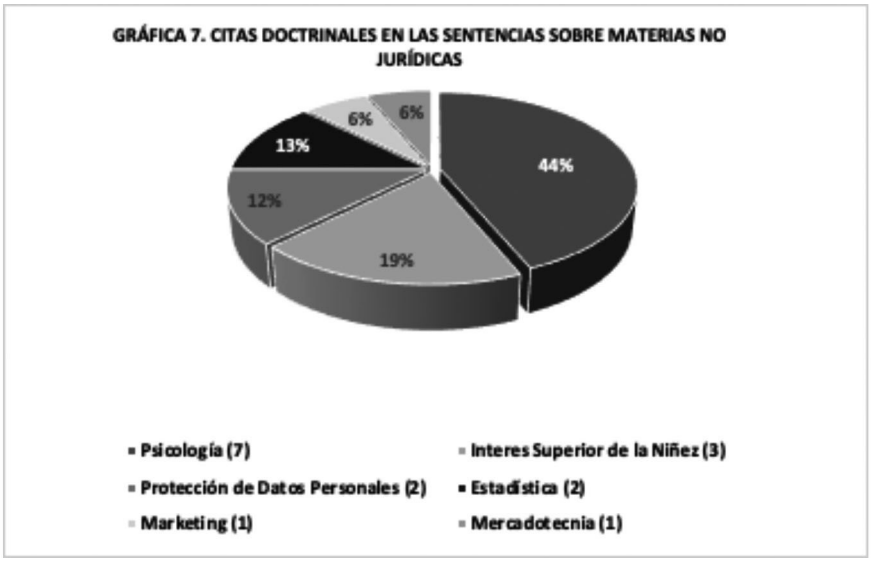
Las obras jurídicas incorporadas por los jueces constitucionales de la Corte están relacionadas en su mayoría con el derecho probatorio, el procesal civil, el penal, el familiar, el tributario, el civil, el laboral, el procesal penal, el victimal, los derechos humanos y la teoría general del proceso. Por otra parte, es menor la referencia a doctrina en ámbitos tales como el juicio de amparo, la filosofía del derecho y la justicia constitucional, así como el derecho internacional, el procesal comercial, el procesal laboral, el tributario, el municipal, el constitucional, el parlamentario y el procesal penal.

[198] Entre paréntesis se señala el número de artículos y libros de cada materia jurídica y otras áreas de conocimiento.



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del análisis de las sentencias.

Entre las referencias a estudios no jurídicos, el mayor número corresponde a escritos sobre psicología, seguido de trabajos que abordan temas relacionados con interés superior de niñas y niños, estadística, protección de datos personales, marketing y mercadotecnia.



3.2.5. Citas de diccionarios y enciclopedias

Con el objeto principal de definir instituciones jurídicas o conceptos que ayudan a fundamentar argumentos, en forma semejante al uso de otras ciencias, se recurrió al empleo de algunos diccionarios. Al respecto se tuvieron en cuenta las citas de diccionarios jurídicos, lingüísticos y de contaduría, indispensables para que la Suprema Corte determinara el contenido y alcance de instituciones jurídicas o conceptos que le ayudaran a motivar sus argumentos.

En la gráfica 8 se muestra que la cifra de citas de diccionarios es baja, pues estuvieron presentes solo en 13 de las 337 sentencias analizadas.



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del análisis de las sentencias.

Entre los diccionarios se citan los siguientes: *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, vigésima primera edición, 1992, y vigésima segunda edición, 2001, editorial Espasa;[199] *Diccionario jurídico mexicano*, Porrúa, cuarta edición, 1991;[200] *Diccionario esencial lengua española*, sexta edición, Spes editorial, España, 2002;[201] *Gran diccionario de la lengua española*, Larousse, editorial Barcelona, Barcelona, España;[202] *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, duodécima edición;[203] *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa, México, 2001, tomo IV,[204] y *Diccionario para contadores*, décima reimpresión, Limusa, México, 2001.[205]

199 604/2003, 1242/2007, 1174/2007, 96/2009, 873/2010, 2598/2011, 2903/2011 y 1344/2012.

200 1362/2001, 1063/2007, 599/2010 y 2598/2011.

201 4698/2014.

202 604/2003.

203 1174/2007.

204 2384/2013.

205 604/2003.

IV. Conclusiones generales

El análisis llevado a cabo en este estudio conduce a establecer algunas conclusiones generales:

a) A pesar de que la doctrina no es una fuente formal del derecho en México, los razonamientos aportados por la academia constituyen un importante elemento para la construcción del andamiaje jurídico.

b) En la mayoría de los casos, la doctrina se cita para aclarar el contexto o establecer el contenido y alcance de una disposición normativa.

c) Un amplio porcentaje de la doctrina citada es extranjera, pero también es recurrente el empleo de argumentos establecidos por académicos nacionales.

d) En las sentencias no se hizo alusión a autores medievales ni a los grandes maestros de antaño, pero sí a algunos autores clásicos y, sobre todo, a los más recientes o contemporáneos.

e) Las universidades a las cuales pertenecen las y los doctrinarios citados son instituciones académicas que a lo largo de los años han logrado alcanzar un gran prestigio, aunque también aparecen algunas universidades emergentes. Sin embargo, unas y otras han sabido actualizarse, modernizarse e internacionalizarse.

f) Las mujeres académicas están presentes en las sentencias de juicio de amparo directo en revisión en mayor proporción que aquellas encontradas en otros mecanismos de control constitucional, como son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

g) No han faltado sentencias que añaden doctrina irrelevante para el asunto discutido y da la impresión de que quien la incorporó solo lo hizo para demostrar cierta erudición.

h) También se encontraron pronunciamientos en los cuales se cita de manera errónea el nombre del autor, los datos de identificación del escrito académico consultado, o en los que simplemente no se establece el nombre del doctrinario o de la obra.

i) Finalmente, las referencias a autores en las sentencias son un reflejo de las lecturas de los juzgadores, así como de sus inquietudes académicas y su actualización profesional. Por tanto, cada ministro decide si emplea o no las citas doctrinales en las resoluciones, en caso afirmativo, también elige la forma en que lo hace. Así, algunas sentencias están redactadas como si fueran artículos científicos —las citas de doctrina, diccionarios y enciclopedias están colocadas a pie de página, a manera de textos académicos—, mientras que otros pronunciamientos incorporan la referencia doctrinal en el mismo texto o entre paréntesis al final del párrafo.

La regulación actual de la suspensión del acto reclamado en el amparo directo: retos y perspectivas

*Luis David Coaña Be**

I. Introducción

Tradicionalmente, la suspensión del acto reclamado se ha definido como aquella medida cautelar por la que el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo ordena a las autoridades señaladas como responsables que mantengan paralizada o detenida su actuación durante todo el tiempo que dure la tramitación del juicio de amparo, hasta en tanto este se resuelva de manera definitiva.

No obstante, si bien es cierto que al día de hoy la anterior definición resulta insuficiente, dado que ya es posible que la suspensión cuente con efectos que van más allá de la mera paralización del acto reclamado,[1] lo cierto es que la misma sigue plenamente vigente cuando se trata del juicio de amparo directo, pues al ser este un proceso jurisdiccional de última instancia, busca mantener viva la litis a través del efecto clásico de dicha medida cautelar que es la suspensión de la ejecución de la sentencia reclamada.

Bajo esa premisa, en el presente capítulo veremos de qué manera se encuentra regulada actualmente la figura de la suspensión del acto reclamado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Amparo y, desde luego, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, para posteriormente revisar algunos retos y plantear algunas propuestas de cara a su posible mejoramiento.

---

* Profesor de Derecho Penal y Amparo.

[1] Véanse, por ejemplo, los efectos restitutorios provisionales previstos en el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

II. La regulación actual de la suspensión del acto reclamado en el amparo directo

Cuando se habla de la suspensión en el juicio de amparo, lo primero que debe tomarse en consideración es que su fundamento constitucional se encuentra previsto en el artículo 107, fracción X, de la CPEUM, que reza:

> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […]
>
> X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.
>
> Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes […].

Como podemos ver, a partir de la trascendental reforma constitucional de 6 de junio de 2011 en materia de amparo, la suspensión del acto reclamado como medida cautelar cambió medularmente su esencia en cuanto a los requisitos para que proceda, pues ahora se establece que el juzgador en materia de amparo deberá realizar un *juicio de ponderación* entre la apariencia del buen derecho, que atañe al quejoso al promover su demanda, y el orden público e interés social, que revisten a los actos de autoridad, a efectos de decidir si resulta procedente o no la medida cautelar; no obstante, tales cambios tuvieron impacto principalmente en materia de amparo indirecto, siendo que para el amparo directo el segundo párrafo del numeral previamente transcrito —que es su basamento constitucional— prácticamente quedó intocado, lo que arroja que en este tema la regulación constitucional sigue siendo la misma que estaba prevista desde antes de la referida reforma.

En ese sentido, debemos recordar que, en términos de lo establecido en el artículo 34 de la Ley de Amparo, *son competentes* para conocer del amparo directo los tribunales colegiados de circuito y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en caso de que decida ejercer la denominada facultad de atracción.

Del mismo modo, debe saberse que, acorde al numeral 170 de la ley de la materia, *es procedente* en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio dictados por órganos jurisdiccionales respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario, ya sea que la violación se cometa en ellas o durante

el procedimiento, se afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo (violaciones *in procedendo*) o por violaciones cometidas en el dictado de la propia sentencia, laudo o resolución recurrida (violaciones *in iudicando*).[2]

Como quiera que sea, la nota esencial que podemos advertir de lo anterior es que el amparo directo procederá siempre contra decisiones jurisdiccionales terminales, es decir, que ya no admitan ulterior recurso ordinario y que, o bien deciden el juicio en lo principal o le ponen fin por haberse actualizado en el juicio de origen un obstáculo de naturaleza procesal (resoluciones que ponen fin al juicio *sin decidir* este en su aspecto principal o de fondo).[3]

Ahora bien, en cuanto a la *competencia para resolver acerca de la suspensión* tratándose del amparo directo, el legislador ha previsto que sea la propia autoridad responsable quien decida si procede o no la medida cautelar; ello merced a que la autoridad responsable, en el trámite del amparo directo, actúa como *auxiliar* de la justicia federal para recibir la demanda y decidir acerca de la procedencia de la suspensión; concretándose su actuación a recibir la demanda, hacer constar la fecha en que se recibe y en la que la resolución reclamada fue notificada al quejoso, correr traslado a las partes con las copias de la demanda, resolver acerca de la suspensión y sus requisitos de efectividad y remitir la demanda al tribunal colegiado correspondiente, rindiendo en ese momento su informe con justificación (arts. 176, 177, 178 y 190 de la Ley de Amparo).

En cuanto al *procedimiento a seguir para la suspensión del acto reclamado*, este se resume a que la autoridad responsable decidirá, en el plazo de 24 horas contado a partir de la solicitud, sobre la suspensión del acto reclamado y los requisitos para su efectividad; además de que serán aplicables a la suspensión en amparo directo lo establecido en los artículos 125, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 154 y 156 de la Ley de Amparo —salvo en la materia penal— que, en concreto, regulan lo siguiente:

i. Artículo 125. Se refiere a los tipos de suspensión.
ii. Artículo 128. Requisitos de procedibilidad de la suspensión a petición de parte.
iii. Artículo 129. Listado de casos en que se puede considerar que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público.
iv. Artículo 130. Momento en que puede solicitarse la suspensión.
v. Artículo 132. Requisitos de efectividad: garantía.
vi. Artículo 133. Requisitos de efectividad: contragarantía.

---

[2] González Chévez, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006, p. 231.

[3] De igual manera, en el artículo 170 fracción II de la Ley de Amparo vigente a partir de abril de 2013 se estableció que el amparo directo también procede en contra de resolución definitivas dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo, aun y cuando estas hubieran sido favorables al quejoso; empero, al no tratarse del tema toral del presente trabajo, no abundaremos al respecto.

vii. Artículo 134. Requisitos de efectividad: elementos de la contragarantía.
viii. Artículo 135. Suspensión en materia fiscal.
ix. Artículo 136. Momento en que surte efectos la suspensión.
x. Artículo 154. Modificación o revocación de la suspensión definitiva por hecho superveniente.
xi. Artículo 156. Incidente de reclamación de daños y perjuicios (para hacer efectivas garantías y contragarantías).

De lo anterior se deduce que para conceder la suspensión en materia de amparo directo es indispensable la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 128 de la ley de la materia (que la solicite el agraviado y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público); surtirá efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, pero dejará de hacerlo si no se otorga garantía bastante para reparar los daños y perjuicios que se pudieran causar al tercero y, a su vez, quedará sin efecto si este otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.[4]

Para que surta efectos la contragarantía que ofrezca el tercero, será indispensable que cubra: los gastos o primas pagadas, conforme a la ley, a la empresa legalmente autorizada que haya otorgado la garantía; los gastos erogados en el caso de que se hubiese otorgado garantía hipotecaria, y los gastos legales acreditados para constituir el depósito; en la inteligencia de que la autoridad responsable no podrá admitir contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.[5]

En cuanto al procedimiento, la suspensión del acto reclamado en amparo directo se solicita regularmente en el mismo escrito de demanda, no obstante, podrá solicitarse en cualquier tiempo, mientras no se pronuncie sentencia definitiva en el juicio principal.

Para la sustanciación de la suspensión en amparo directo, a diferencia de la que se pide ante el juez de distrito, la ley no prevé la necesidad de integrar el incidente respectivo y, si acaso, solo será necesario abrir incidente para las cuestiones relacionadas con el otorgamiento de garantía y contragarantía. La ley tampoco prevé, a diferencia de la suspensión en amparo indirecto, que para resolver acerca de la medida cautelar la autoridad responsable deba rendir su informe previo, y esto debido a que —como ya se dijo— es la misma autoridad responsable quien tiene que decidir sobre la suspensión, por ende, tampoco existe una audiencia incidental.

[4] Pérez Daza, Alfonso, "La suspensión del acto reclamado", en Tafoya Hernández, J. Guadalupe (coord.), *Elementos para el estudio del juicio de amparo*, México, SCJN, 2017, p. 1035.

[5] *Idem*.

Por cuanto a las pruebas que deberán tomarse en cuenta para decidir sobre la suspensión, la autoridad responsable se apoya únicamente en todos los datos y elementos probatorios que obren en las constancias que formen parte del expediente en el juicio natural, sin que le sea dable mandar recabar pruebas de manera oficiosa.

Ahora bien, con las actuaciones anteriormente expuestas no terminan las facultades de la autoridad responsable para decidir acerca de la suspensión, puesto que sus determinaciones en esta materia son impugnables mediante el *recurso de queja* que deberá presentarse ante el tribunal colegiado que conozca o deba conocer del juicio de amparo directo o ante la SCJN cuando ejerza su facultad de atracción, quienes podrán ordenar a la citada autoridad responsable que revoque o modifique la resolución cautelar (art. 97, fracción II, inciso b, de la Ley de Amparo).

En efecto, tratándose de suspensión de sentencias o laudos por vía de amparo directo, el único recurso procedente será el de queja, cuya procedencia se encuentra prevista en el artículo 97, fracción II, inciso b, de la Ley de Amparo, que establece:

> Artículo 97. El recurso de queja procede:
>
> I Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos […]
>
> b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue esta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes […].

De ello se desprende que las conductas específicas de la autoridad responsable que pueden impugnarse mediante dicho recurso son:

a) si no provee respecto de la suspensión dentro del plazo legal de 24 horas;
b) si la responsable concede o niega la medida;
c) si rehúsa la admisión de fianzas y contrafianzas;
d) si admite fianzas o contrafianzas que no cumplan los requisitos legales;
e) si admite fianzas o contrafianzas que puedan resultar excesivas;
f) si admite fianzas y contrafianzas que puedan resultar insuficientes.

En ese sentido, tenemos que es únicamente a través del recurso de queja donde el tribunal colegiado de circuito, o bien la SCJN, en caso de utilizar su facultad de atracción, podrán reasumir la competencia originaria que les corresponde en la suspensión en el juicio de amparo, ya que, como hemos visto, la autoridad responsable es la encargada de decidir en primera instancia.

Finalmente, no debemos soslayar que igualmente la autoridad responsable será la encargada de decidir acerca de la procedencia o no del *incidente de reclamación de daños y perjuicios* cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión en el

amparo directo (art. 156 de la Ley de Amparo), así como también el incidente de modificación y/o revocación de la suspensión por darse un hecho superveniente que obligue a ello (art. 154 de la Ley de Amparo); en tanto que el *incidente de inejecución por exceso o defecto en la suspensión* es competencia del presidente del tribunal colegiado de circuito que conozca del juicio de amparo directo, cuando la autoridad responsable no cumpla cabalmente con los términos en que emitió su propia determinación de suspender la ejecución del acto reclamado, ya sea porque de plano no ha cumplido con ella, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa, o que con notoria mala fe o negligencia inexcusable admitió fianza o contrafianza ilusoria o insuficiente (arts. 206, 207, 208 y 209 de la Ley de Amparo).

Ahora bien, podríamos decir que lo anteriormente esbozado es aplicable en juicios de amparo en materia civil, mercantil, agraria e incluso administrativa; sin embargo, de medular importancia resulta destacar —dadas las vicisitudes que presenta en la praxis— que la suspensión en amparo directo promovido contra laudos dictados en materia de trabajo se sujetará a lo dispuesto por el artículo 190, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que dispone:

> Artículo 190.- […]
>
> Tratándose de laudos o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte trabajadora en peligro de no subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales solo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia [...].

Así, tenemos entonces que la suspensión en amparo directo en materia de trabajo se concederá siempre y cuando se trate de laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales de trabajo que sean favorables para el trabajador, esto merced a que el quejoso y quien solicita la medida cautelar deba ser la parte patronal que hubiera sido condenada en el juicio, de lo contrario, no habría materia para la suspensión.

Ahora bien, la suspensión del laudo reclamado se otorgará a juicio del presidente del tribunal (ya que a él le corresponde vigilar la ejecución del laudo, según lo prevé el artículo 940 de la Ley Federal del Trabajo y 120-A, fracción VI, y 120-B, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), esto es, a juicio del:

1. presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
2. presidentes de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
3. presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
4. presidente de la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje;
5. presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

En ese sentido, será dicha autoridad quien deberá realizar un análisis sobre la subsistencia de la parte trabajadora, pues deberá cuidar en todo momento que con la suspensión no se le ponga en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el amparo directo.

Así, la regla general consiste en que, en caso de riesgo para la subsistencia de la parte trabajadora, la suspensión se concederá únicamente en lo que exceda de lo necesario para asegurar la subsistencia durante el tiempo que tarde en resolverse, esto es, deberá negarse la suspensión y ejecutarse parcialmente el laudo de manera inmediata, en lo estrictamente necesario, entendiéndose por esto a la cantidad suficiente para asegurar la subsistencia del trabajador durante el tiempo que pudiera durar la tramitación del juicio de amparo directo y concederse en lo que exceda de dicha subsistencia, sujetando la medida al cumplimiento de requisitos de efectividad en entrega de garantía.[6]

Generalmente, se toma como base para determinar la denominada *garantía de subsistencia de la parte trabajadora*, y en su oportunidad la garantía, el sueldo o salario probado en el juicio laboral de origen o, en su caso, el fijado en el laudo de referencia, como el efectivamente devengado por el trabajador, a menos que este no garantice tal subsistencia debido a lo reducido de su monto. En tal supuesto, para asegurar la misma, se debe considerar el monto del salario mínimo vigente para la zona económica de que se trate por ser mayor.

En cuanto a la temporalidad que deberá tomarse en consideración para fijar el monto de la *garantía de subsistencia*, el Poder Judicial de la Federación ha desarrollado amplia jurisprudencia en torno a diferentes criterios que han permeado en distintos momentos, desde el tradicional de los seis meses que dura regularmente el juicio de amparo, pasando por aquellos que pugnan porque se advierta en los datos estadísticos del Consejo de la Judicatura Federal el tiempo promedio de duración en resolver un amparo directo en el circuito judicial de que se trate, hasta el más actual que establece que deben tomarse en cuenta los tiempos que prevé la propia Ley de Amparo para la sustanciación del también llamado amparo uniistancial.[7]

---

6 Pérez Daza, Alfonso, *op. cit.,* p. 1037.

7 Tesis P./J. 35/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, enero de 2019, p. 10. Suspensión en el juicio de amparo directo. Forma de calcular el plazo que debe tomarse en cuenta a efecto de fijar el monto de la garantía prevista en el artículo 132 de la ley de amparo. Conforme al artículo 136 de la Ley de Amparo, la suspensión surte efectos desde el momento en que se pronuncia el acuerdo relativo y deja de surtirlos si dentro del plazo de 5 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Sin embargo, la ley citada no señala de manera específica el plazo para que se resuelva el juicio constitucional en la vía directa, a efecto de fijar el monto de la garantía respectiva; de ahí que, para determinarlo, debe atenderse al tiempo probable de su duración, pues precisamente durante ese lapso estará suspendida la ejecución del acto reclamado. Al respecto, la ley mencionada establece los siguientes plazos para tramitar y resol-

Por otra parte, cuando el amparo se solicite en contra de una sentencia definitiva en materia penal, la ley prevé que la autoridad responsable suspenda *automáticamente* o de plano la ejecución del acto reclamado; si la sentencia impone como pena la privación de la libertad del quejoso, la suspensión surtirá el efecto de que este quede a disposición del tribunal colegiado de circuito correspondiente, por mediación de la autoridad que haya suspendido su ejecución (art. 191 de la Ley de Amparo).

Lo anterior implica que, en la praxis, los efectos de la suspensión contra una sentencia condenatoria en materia penal consisten en paralizar su ejecución, impidiendo que, mientras el amparo respectivo no sea resuelto por el tribunal colegiado de circuito, el sentenciado compurgue la pena de prisión impuesta o sea detenido para su cumplimiento.

Como podemos ver, en la actualidad y debido a una reforma a la Ley de Amparo publicada el 17 de junio de 2016, ya no se prevé que la autoridad responsable –como consecuencia de la suspensión que otorgue— pueda poner al quejoso bajo libertad caucional[8] a la que hacía referencia lo dispuesto en la fracción I del

---

ver el juicio de amparo directo: el artículo 178 prevé el de 5 días para que la autoridad responsable certifique las fechas de notificación y presentación, corra traslado al tercero interesado y rinda informe justificado; el artículo 179, el de 3 días para que el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito provea sobre la admisión de la demanda; el artículo 181, el de 15 días para alegar o promover amparo adhesivo; el artículo 183, el de 3 días para turnar el expediente y el de 90 días posteriores para pronunciar la sentencia; y el artículo 184, el de 10 días siguientes a su aprobación para la firma del engrose. La suma de los plazos aludidos es de 126 días hábiles, que divididos entre los días hábiles del mes calendario (en general 22 por mes), dan un total de 5.7 meses, plazo al que deben agregarse los días para realizar las notificaciones de cada una de las actuaciones necesarias, relevantes e indispensables para poder tramitarlo; de ahí que se considere que, por lo general, el juicio de amparo puede durar 6 meses, siendo este último parámetro el que debe observarse para fijar el monto de la garantía correspondiente cuando la suspensión se solicita al promover el juicio de amparo; no obstante, en atención a que la resolución de los juicios de amparo directo no siempre ocurre durante los plazos legales, pues en la práctica pueden existir distintas cuestiones que generarán un aumento en el lapso para su resolución, se considera válido que la autoridad facultada para decidir sobre la suspensión pueda, fundada y motivadamente, aumentarlo, siempre y cuando advierta razones que en el caso concreto justifiquen que la duración del juicio se prolongará más allá de la regla general apuntada, sin perjuicio de que el tercero interesado pueda solicitar por hecho superveniente el aumento de la garantía por la demora en la solución del juicio. Asimismo, el plazo precisado puede disminuirse cuando la suspensión se solicite con posterioridad a la presentación de la demanda, para lo cual, habrá de atenderse al momento en el cual se solicita, pues el plazo de duración del juicio será menor. Lo anterior, para que se restaure eficazmente el equilibrio perdido entre las partes ante la concesión de la suspensión del acto reclamado.

8 Tesis 1a./J. 77/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 229. Libertad caucional en amparo directo en materia penal. De acuerdo con la reforma al artículo 191 de la ley de amparo, publicada en el diario oficial de la federación el 17 de junio de 2016, la autoridad responsable, una vez decretada la suspensión del acto

artículo 20 constitucional en su texto previo a la reforma constitucional en materia penal de junio de 2008, ello con independencia de que bajo las reglas del sistema procesal penal vigente en la actualidad (acusatorio y oral) ya no existe jurídicamente la libertad provisional bajo caución, razón por la cual, la lógica imperante en la actualidad de la suspensión en amparo directo penal es que, si el quejoso estaba en libertad con alguna medida cautelar impuesta distinta a la prisión preventiva, seguirá estando en libertad bajo dicha medida, mientras que si se encuentra en prisión preventiva, esta continuará impuesta siempre y cuando la autoridad responsable de su imposición no la modifique; lo anterior, con independencia de si el proceso seguido al justiciable se tramitó conforme a las reglas del sistema inquisitivo-mixto o procesal acusatorio, o bien, si en la entidad federativa respectiva se haya implementado o no el sistema acusatorio, pues esas particularidades no son determinantes para aplicar las disposiciones vigentes de la Ley de Amparo en materia de suspensión.

No obstante, cabe señalar que en la actualidad se considera que el hecho de que el quejoso ya no pueda solicitar la libertad provisional bajo caución como medida cautelar en el amparo directo en modo alguno vulnera el derecho fundamental a la libertad personal, porque el legislador federal, en aras de armonizar el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley de Amparo, previó la revisión de la medida cautelar de prisión preventiva como mecanismo específico para que el justiciable, en caso de ser procedente, pueda obtener provisionalmente su libertad, de conformidad con los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales; de modo tal que, mediante este mecanismo, si el justiciable se encuentra bajo los efectos esta medida, válidamente puede solicitar ante el órgano jurisdiccional ordinario la revocación, sustitución o modificación de la misma, en cuyo caso, si las circunstancias del caso lo ameritan, la autoridad judicial podrá imponer una o varias medidas distintas a esta.[9]

RECLAMADO, CARECE DE FACULTAD PARA PROVEER SOBRE DICHO BENEFICIO CUANDO ES SOLICITADO POR LA PARTE QUEJOSA. Tratándose del juicio de amparo directo en materia penal, en la citada reforma se suprimió del artículo 191 de la Ley de Amparo la facultad de la autoridad responsable para pronunciarse sobre la libertad caucional en favor del quejoso. Por tanto, si al presentarse la demanda de amparo directo se solicita la libertad provisional bajo caución, no es factible la aplicación ultractiva del artículo 191 de la Ley de Amparo, porque con motivo de la aludida reforma ha desaparecido la facultad de la autoridad responsable para proveer sobre la procedencia de dicho beneficio, de manera que debe limitarse a decretar la suspensión de oficio y de plano de la resolución reclamada.

9 Hernández Urías, Alejandro, "Contradicción de tesis 234/2017: Libertad caucional en amparo directo en materia penal", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 48, julio-diciembre de 2019, p. 273.

III. Retos y perspectivas

Una vez expuesto el panorama actual de la suspensión en el amparo directo, conviene plantear algunos retos que se vislumbran en este rubro y las propuestas que consideramos pertinentes para ellos.

De los artículos relativos a la regulación del amparo indirecto que resultan aplicables a la suspensión en amparo directo se desprende que no se encuentra el numeral 138 de la Ley de Amparo, que establece el deber que tiene el órgano jurisdiccional de ponderar la apariencia del buen derecho, el interés social y el orden público, como factores de medular importancia al momento en que el juzgador de distrito decide en el amparo indirecto la procedencia de la medida cautelar.

Ello encuentra lógica si tomamos en consideración que en amparo directo la suspensión va dirigida a la paralización de la ejecución de una sentencia definitiva, lo que implica que se trata de un caso sustanciado y resuelto por una e inclusive dos instancias jurisdiccionales en ciertos casos, por lo que la apariencia del buen derecho estaría a favor, no del quejoso, sino del tercero interesado que obtuvo una sentencia favorable en el juicio de origen.

No obstante, consideramos que en la práctica del amparo directo podrían existir ciertos casos en donde, pese a lo anteriormente dicho, podría tener cabida la ponderación a que alude el numeral 107, fracción X, de la CPEUM, como aquellos en donde el tribunal colegiado, al reasumir jurisdicción en el recurso de queja interpuesto contra una sentencia desfavorable a la parte quejosa, advierta al hacer un estudio somero del expediente que originó la sentencia reclamada, una clara y manifiesta violación a la ley que pudiera ameritar que al quejoso se le concediera la suspensión del acto reclamado merced a la apariencia del buen derecho a que alude en su demanda de amparo y/o recurso de queja.

Aunado a lo anterior, ello bien pudiera traer también la necesidad de que el numeral 147 de la Ley de Amparo —que tampoco se encuentra previsto entre los artículos aplicables a la suspensión en amparo directo— se encuentre contemplado y pudiera ser aplicable a la suspensión en amparo directo, ya que los efectos restitutorios provisionales ahí previstos serían precisamente con el fin de evitar que se siguieran ocasionando perjuicios de difícil o imposible reparación a la parte quejosa; de ahí que uno de los retos y una propuesta de solución sería que los artículos 138 y 147 de la Ley de Amparo, previstos originalmente solo para la procedencia y fijación de efectos en el amparo indirecto, pudieran tener aplicación casuística en el juicio de amparo directo.

Lo anterior se refuerza si, por ejemplo, imaginamos un caso de una víctima que promueve amparo contra una sentencia absolutoria dictada en un fallo definitivo en materia penal que ordena poner en inmediata libertad al imputado que se encontraba en prisión preventiva por el delito de violencia familiar, siendo que de la revisión

somera del audio y video de la audiencia se desprenden graves violaciones ocurridas durante el desarrollo de la misma que aparentemente trascendieron al resultado del fallo absolutorio, que por el peligro en la demora (el peligro de que la víctima sea violentada en cuanto recupere su libertad el supuesto agresor) y de la ponderación que se haga con la sentencia reclamada en ese momento procesal, se advierta la necesidad de otorgar la suspensión de la ejecución de la sentencia.

O bien, por ejemplo en materia laboral, imaginemos un laudo condenatorio que, por diferentes factores, únicamente reconoció una ínfima parte del sueldo reclamado por el trabajador, siendo que de una revisión somera de los autos del juicio laboral de origen se desprende que, en efecto, el trabajador pudiera encontrarse en un grave estado de indefensión y en peligro de no subsistir merced a que, debido al salario reconocido en autos, la cantidad por la que se otorgó garantía de subsistencia en modo alguno permita al trabajador vivir dignamente; ello generaría la necesidad de que, ponderando lo que se advierte de autos, deba reconocerse provisionalmente un salario mayor al que supuestamente se acreditó, a efecto de que la garantía de subsistencia pueda ser mayor.

Lo anterior, por supuesto, nos lleva a otro punto que consideramos debe modificarse: la autoridad competente para resolver la suspensión en amparo directo.

Y es que, en efecto, consideramos que ya no existe razón jurídica ni fáctica alguna para que la suspensión del acto reclamado en el amparo siga siendo competencia de la autoridad responsable, pues los tribunales de la federación son, por excelencia, los órganos jurisdiccionales conocedores de la materia de amparo y de sus múltiples vicisitudes, no así las autoridades responsables; de ahí que, si se pretende introducir la ponderación y la posibilidad de dar efectos restitutorios provisionales en el amparo directo, resulte menester que el órgano jurisdiccional competente para resolver sean los tribunales colegiados de circuito, o bien, la SCJN en aquellos casos donde utilice su facultad de atracción.

Como podemos ver, la suspensión del acto reclamado en la actualidad no se diferencia mucho —salvo ciertos detalles comentados en este trabajo— de la manera en que se encontraba regulada incluso en la Ley de Amparo de 1936; sin embargo, ello no quiere decir que no existen áreas de oportunidad para mejorarla tal y como hemos tratado de plasmar a lo largo del presente artículo.

Violaciones procesales impugnables excepcionalmente en amparo indirecto, combatibles por regla general en la vía directa

José Fernando Franco González Salas
Roberto Fraga Jiménez

I. Introducción

La concepción actual del juicio de amparo directo tiene su origen en la Constitución Federal de 1917, en la que, por primera vez, se distinguió entre las dos vías en que puede ejercitarse tal acción constitucional en función de la naturaleza del acto y de si emana o no de un proceso judicial.[1]

El artículo 107, fracción II,[2] de la Constitución establecía que tratándose de juicios civiles o penales el amparo solo procedía contra las sentencias definitivas no

---

1 Pardo Rebolledo, Jorge Mario; López Andrade, Guillermo Pablo y Silva Díaz, Ricardo Antonio, "Actos en juicio de ejecución irreparable", en Tafoya Henández J. Guadalupe (coord.), *Elementos para el estudio del juicio de amparo,* México, SCJN, 2017, p. 677.

2 Resulta ilustrativo tener en cuenta el contenido íntegro de las fracciones II, III, IV, VIII y IX del mencionado artículo 107 constitucional, que son del tenor siguiente:
Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes: […].
II.- En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.
La Suprema Corte, no obstante esta regla, 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

combatibles a través de algún recurso ordinario en virtud del cual pudieran ser modificadas o reformadas, siempre que la violación alegada se cometiera al dictarse aquellas o, en su caso, suscitada durante la secuela del procedimiento, siempre que fuera reclamado oportunamente y protestado contra esta por negarse su reparación.

Una innovación adicional incorporada a la institución del juicio de amparo a través del texto constitucional referido consistió en establecer entre los supuestos para su procedencia —*en la vía indirecta*—, los actos dictados dentro de juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación.

Hoy en día este supuesto de procedencia persiste, a pesar de los múltiples cambios que el juicio de amparo ha experimentado a través de sus disposiciones constitucionales y legales, y encuentra un punto de referencia en lo dispuesto en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente a partir de 3 de abril de 2013, que define a los actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación como aquellos que afecten materialmente derechos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEM) y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

---

ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III.- En los juicios civiles o penales solo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

IV.- Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, solo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

VIII.- Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez de distrito del estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX.- Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de esta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiéndose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII […].

Desde su reconocimiento en el texto constitucional, tanto el legislador como los jueces constitucionales emprendieron camino en búsqueda de una definición sobre lo que el ministro Mariano Azuela Rivera alguna vez refirió como el "nebuloso" concepto de los actos de ejecución de imposible reparación.[3] Para ello se han tomado distintas posturas interpretativas que han trascendido a las distintas épocas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y que tienen como último puerto lo resuelto por el alto tribunal a partir de la contradicción de tesis 377/2013, desde el que se ha empezado a reconocer una línea argumentativa deferente hacia el legislador y cerrada al ejercicio interpretativo del artículo 107 de la Constitución Federal y otros preceptos constitucionales.

II. El punto de partida a partir del artículo 107 y su reconocimiento a los actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación

Los antecedentes de la discusión respecto al amparo judicial y su procedencia en contra de actos emitidos en juicio trascurren en un periodo antagónico que inicia desde la promulgación de la Constitución Federal de 1857, en cuya fracción I del artículo 101[4] se reconoció que el amparo procedería contra actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. A partir de ahí fueron diversos los experimentos legislativos que se dieron para regular el amparo judicial y la procedencia respecto de actos intraprocesales, además de múltiples discusiones lideradas por voces importantes como la de Ignacio L. Vallarta quien, si bien defendía en cierta forma el amparo judicial, no dejaba de reconocer planteamientos sobre las excepciones que debería tener dicha vertiente en el juicio de garantías, inspirada en la disminución de abusos de este juicio.[5]

En 1907, en vísperas de tiempos de revolución y con una Constitución Federal de 1857 todavía vigente, se hizo un último intento por regular la figura del amparo judicial a partir de una propuesta de reforma al Código de Procedimientos Civiles Federales, encomendada al ministro Eduardo Novoa.

En ella se reconocía que la clave para la procedencia del amparo judicial radicaba en el artículo 101 constitucional y que esta disposición daba al amparo como

---

3 Azuela Rivera, Mariano, *Introducción al estudio del amparo. Lecciones*, Monterrey, Universidad de Nuevo León, 1968, p. 83.

4 Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

5 Véase la narrativa histórica que se presenta tanto del periodo anterior como posterior a la aprobación de la Constitución Federal de 1857 realizada en: Pardo Rebolledo, Jorge Mario; López Andrade, Guillermo Pablo y Silva Díaz, Ricardo Antonio, *op. cit.*, pp. 571-648.

un medio de control de actos que pudieran vulnerar las garantías individuales, con lo que se consideró que el amparo procedería contra todo acto judicial de orden civil que prive al hombre de su libertad; todo acto judicial que definitiva o accidentalmente prive al hombre de su capacidad o estado personal o le restrinja estos derechos, y todo acto que de la misma manera lo prive de la posesión de sus bienes o se los limite, aunque se trate de la posesión en precario.

Igualmente, se señaló que podrían existir otros actos que, sin encajar en alguna de esas categorías, podrían ser actos simplemente denegatorios de lo que se pide, lo que acotó para el caso de sentencias definitivas que no admitían recurso alguno y resoluciones que, sin tener el carácter de sentencias, tienen un mismo efecto, como los autos firmes que cierran perentoriamente la entrada al juicio o hacían imposible su continuación.[6]

---

6 *Memoria que el C. Secretario de Estado y del despacho de justicia lic. Justino Fernández presenta al Congreso de la Unión. Comprende el ramo de justicia en el periodo transcurrido del 1 de enero de 1901 al 30 de junio de 1909.* Archivo General de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, t. II, p. 213.

Vale la pena hacer la transcripción de las dos propuestas de regulación que formuló el ministro Novoa:

Primera

> Art. 115. El juicio de amparo contra actos judiciales del orden civil procede únicamente cuando dichos actos tienen un carácter efectivo contra la persona, contra su estado, contra su propiedad ó su posesión, aunque esa sea en precario.
>
> Para los efectos de este artículo se reputarán efectivos:
>
> I. Toda resolución judicial que importe una privación o restricción de la libertad individual, ya sea por apremio, por arraigo, por depósito, por corrección disciplinaria o por otro motivo de carácter civil;
>
> II. Toda resolución judicial en materia civil que definitiva o temporalmente prive a un individuo de su capacidad o estado personal, de la propiedad de sus bienes o de su posesión, aunque sea precaria, o que le restrinja estos derechos;
>
> III. Toda sentencia definitiva que en el acto de ser notificada no admita ya recurso alguno en el orden común;
>
> IV. Toda resolución judicial firme que cierre la entrada al juicio o haga imposible su continuación.

Segunda

> El juicio de amparo que tenga por objeto actos judiciales del orden civil, procede únicamente:
>
> I. Por resoluciones ejecutas o que inmediatamente puedan ejecutarse contra la libertad individual, ya sea por vía de corrección disciplinaria, por apremio, por arraigo, depósito u otro procedimiento semejante de carácter civil;
>
> II. Contra resoluciones que tengan la misma calidad de ejecución y cuyo objeto sea privar definitiva o provisionalmente a una persona de capacidad legal, de su estado, de la propiedad o posesión de sus bienes, aunque esta última sea en precario, o que le restrinja estos derechos;
>
> III. Contra toda sentencia definitiva que en el acto de ser notificada no admita ya recurso alguno en el orden común;

Pero a pesar de los esfuerzos realizados para clarificar este concepto, en 1908, a propuesta de Emilio Rabasa,[7] se realizó una reforma constitucional al artículo 102 que limitó el amparo únicamente en contra de sentencias civiles que pusieran fin al juicio con su subsecuente regulación en el artículo 662 del Código de Procedimientos Civiles Federales,[8] que descartó la impugnación de actos intraprocesales, cerrando temporalmente la discusión de este tema en el foro.

Así, la promulgación de la CPEUM de 1917 representó una transformación y apertura para nuevos debates sobre la materia de amparo. En lo que respecta a nuestro tema, se fijaron dos vías en que podía ejercitarse tal acción constitucional, la tradicional vía indirecta y la directa, cuya regulación fue realizada de manera separada.

De igual forma, el constituyente previó expresamente la procedencia de este medio de control constitucional en contra de actos ocurridos en el juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación.

Este reconocimiento marcó el distanciamiento de la discusión dada previamente sobre la procedencia del amparo judicial, pero fue el punto de partida para un nuevo debate, ya a la luz de las dos vías de control constitucional, que inició la SCJN en la Quinta Época y que sigue vigente al interior de este alto tribunal.[9]

IV. Contra toda resolución firme que cierra la entrada al juicio o que haga imposible su continuación.

7 Véase en Pardo Rebolledo, Jorge Mario; López Andrade, Guillermo Pablo y Silva Díaz, Ricardo Antonio, *op. cit.,* p. 591, la referencia que se hace a la obra *La imposible tarea de la Corte* de Emilio Rabasa.

8 Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre qué verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

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

Art. 662 […].

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

9 En relación con las interpretaciones históricas que se han dado al interior de la SCJN véase: Bonilla López, Miguel, "El amparo contra actos en juicio de ejecución de imposible reparación", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alonso (comps.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, IIJ-UNAM, 2017, pp. 305-323.

III. Cuatro posturas desarrolladas por la SCJN

En una primera postura pronunciada por la Tercera Sala de la SCJN en 1931, advertida del informe suscrito por el ministro Francisco Díaz Lombardo en ese año, se reconoció lo siguiente en relación con los actos de ejecución de imposible reparación: "[…] para que un acto del juicio se considere de ejecución irreparable debía entrañar ejecución, pero no en el sentido genérico sino una ejecución real, efectiva, material, en las personas o en las cosas y que esa ejecución, además sea irreparable, es decir, que consumada, desaparezca la materia del juicio".[10]

La anterior definición tuvo eco en la Ley de Amparo de 1936[11] que recogió la afectación en las personas o las cosas como elemento a considerar para la procedencia del juicio de amparo y cuya regulación se mantuvo intocada hasta el final de la vigencia de esa ley en 2013.

No obstante lo anterior, eso no impidió que se siguieran dando nuevas interpretaciones y posturas al respecto y, así, en una segunda postura que se advierte del informe de labores rendido a la Suprema Corte por el presidente de la Tercera Sala en 1941, se reconoció lo siguiente:[12]

> La cuestión es sencilla de resolverse, si se acepta invariablemente el principio de que la Constitución es la Suprema Ley que de aplicarse de preferencia a cualquiera otra, sin incurrir en la práctica inversa de aplicar primero la ley en el supuesto de que esta interpretara la constitución.
>
> El texto del artículo 107 es suficientemente claro y deriva de los antecedentes de nuestras prácticas jurídicas y del derecho procesal que ha regido en México. Los actos en el juicio cuya ejecución es de imposible reparación, los ha definido nuestro derecho común, como los que provienen de una resolución judicial que tiene fuerza definitiva o que causa gravamen irreparable: tienen fuerza definitiva aquellos autos o resoluciones que ya no pueden modificarse en la sentencia que pone término al juicio: y causan gravamen irreparable aquellos otros que tampoco pueden repararse en la sentencia firme.

---

10 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934),* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998, t. I, p. 263.

11 Art. 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:
IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

12 *Informe de labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el sr. lic. D. Salvador Urbina, al terminar el año 1941* (parte correspondiente al informe del C. Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lic. Hilario Medina), México, Antigua Imprenta de Murguía, 1941, p. 18.

De esta postura vale la pena destacar dos puntos. Primero, la referencia que se realiza en el párrafo inicial al principio de supremacía constitucional como sustento para proveer una nueva interpretación, a pesar de lo reconocido en la propia Ley de Amparo. Lo que detona a partir de esta época jurisprudencial la búsqueda por un concepto armónico con el texto constitucional y no acotado exclusivamente a lo reconocido por el legislador.

Asimismo, es también destacable la propia concepción a la que llega la Sala respecto a los actos de ejecución irreparable, a los que identificó como aquellos cuya fuerza definitiva no es susceptible modificar en la sentencia definitiva.

Estas consideraciones predominaron casi sin cambios o con matices menores durante toda la Sexta Época. En la Séptima Época, en adición al criterio que reconocía la imposible reparación como aquellos actos que se consumaban y no podían ser modificados en la sentencia definitiva, se empezó también a considerar que debían reconocerse como violaciones de procedimiento de imposible reparación a aquellas que no quedaban comprendidas en el entonces vigente artículo 159 de la Ley de Amparo,[13] precepto que reconocía un catálogo de actos que podían considerarse como violaciones reclamables en amparo directo.

La tendencia interpretativa ya referida se mantuvo hasta que, en la Octava Época, se dio un tercer pronunciamiento nuevamente por la Tercera Sala de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 3/89.

En ese asunto se analizaba la procedencia del amparo indirecto respecto de una apelación que decidía una excepción de falta de personalidad. La Sala determinó que esa resolución no constituía un acto de ejecución irreparable en virtud de no afectar directamente alguno de los derechos protegidos en la Constitución por medio de las garantías individuales, conllevando un nuevo parámetro para el reconocimiento de esos actos, aproximable a aquel proyecto del Código de Procedimientos Civiles Federales presentado por el ministro Eduardo Novoa en 1907, con el que se dio cuenta. De modo que, para la Sala, esa resolución solo producía un efecto intraprocesal que, si bien podía no ser reparado en la sentencia definitiva del juicio natural, sí era susceptible de serlo en amparo directo.[14]

El criterio fue eventualmente reafirmado por el Tribunal Pleno, quien, al resolver una contradicción de tesis entre la Tercera y Cuarta Sala sobre este mismo planteamiento, estimó que los actos procesales tenían una ejecución de imposible reparación cuando afectaran de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de modo tal que esa afectación no sea

---

13 Véase tesis núm. de registro 243443, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, vol. 97-102, quinta parte, p. 73.

14 Véase tesis núm. de registro 207330, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IV, julio-diciembre de 1989, p. 279.

susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio por haberse consumado irreparablemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trate. A lo que también el Pleno, refutando la postura que se había tenido en anteriores épocas, añadió que, si bien las resoluciones que desechan la excepción de falta de personalidad no se encontraban en el catálogo de violaciones del artículo 159 de la Ley de Amparo, ello se debía a que se trataba de una enumeración meramente ejemplificativa que se corroboraba con el propio contenido de la fracción XI, que reconocía su aplicabilidad a casos análogos. Además de que esto era congruente con el artículo 107, fracción III, inciso a, de la Constitución Federal, que solo exigía para la procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos respecto de violaciones cometidas durante el procedimiento que dicha violación afectara las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, lo que se estimó ocurría en el caso.[15]

Finalmente, en la Novena Época el Pleno de la SCJN adicionó un nuevo elemento a lo referido previamente y con ello fijó una cuarta postura referente a los actos de ejecución de imposible reparación. En esta época se consideró que la distinción entre actos dentro del juicio que afectaban de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que solo afectaban derechos adjetivos o procesales resultaba un criterio útil para discernir que, en el primer supuesto, se trataba de actos impugnables en amparo indirecto, en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que, en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, debían reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo.

Sin embargo, consideró que ese criterio no podía reconocerse como único y absoluto, sino que era necesario admitir, de manera excepcional, que también procedía el amparo indirecto en contra de ciertas violaciones procesales "que afectaran a las partes en grado predominante o superior".

Por tanto, la afectación exorbitante debía determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal en juego, la extrema gravedad de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo.

Conclusiones que dieron la pauta para modificar de nueva cuenta la procedencia del amparo en ese supuesto en contra de la resolución sobre la personalidad al considerarse que podía generar un grado extraordinario de afectación que las obligara a considerar que debían ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva y aunque por ser una

[15] Véase tesis P./J. 6/1991, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. VIII, agosto de 1991, p. 5.

cuestión formal, no se tradujera en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo.[16]

Esta interpretación subsistió hasta la Décima Época donde, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011 y con la entrada en vigor de la Ley de Amparo el 3 de abril de 2013, el Pleno modificó por última ocasión su criterio, en el cual me detendré un poco para señalar algunos aspectos que me parecen relevantes de esta nueva postura interpretativa.

IV. La construcción jurisprudencial de la Décima Época

La postura que se adoptó a partir de la instalación de la Décima Época de la jurisprudencia puede resumirse desde el distanciamiento realizado por el Tribunal Pleno respecto a la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de ciertas violaciones procesales que afectaran a las partes en grado predominante o superior, reconocido esto como un elemento para sustentar la procedencia del juicio de amparo a partir del criterio de la Novena Época reseñado.

En un primer pronunciamiento que moldeó esta concepción, el Tribunal Pleno conoció una solicitud de modificación de jurisprudencia 13/2011, sometida respecto a la jurisprudencia 1a./J. 108/2005 de la Primera Sala de la Corte de rubro: Improcedencia de la vía. Contra la resolución que confirma la de primera instancia que declara infundada dicha excepción no procede el juicio de amparo indirecto.

En dicho asunto, emitido el 7 de enero de 2013, pocos meses antes de que se expidiera la nueva Ley de Amparo, el pleno retomó la línea interpretativa desarrollada previamente en la Octava Época en la jurisprudencia P./J. 6/1991 y la afectación a derechos sustantivos ahí referida. Para ello, la mayoría de los integrantes del alto tribunal[17] determinó que el fundamento para impugnar los actos dentro de juicio a través del amparo indirecto se encontraba contenido en el artículo 107, fracción III, inciso b, constitucional y sostuvo expresamente que de su lectura no se apreciaba la alusión a actos que sin tener una ejecución de tal naturaleza causen una afectación "en grado predominante", "superior", "de gran entidad" o algún otro concepto análogo. Por tanto, se reconoció que estos conceptos carecían de sustento constitucional, de manera que no podían servir para justificar la procedencia del

[16] Véase tesis P./J. 4/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XIII, enero de 2001, p. 11.

[17] El asunto se aprobó por mayoría de seis votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales, Pérez Dayán y el presidente Silva Meza. Los ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y formularon un voto de minoría.

juicio de amparo indirecto en contra de actos dictados dentro de un procedimiento, en contraste con la noción "de imposible reparación" que seguía refiriendo el texto constitucional.

Lo resuelto en este precedente fue un preludio para el posterior abandono definitivo que se hizo sobre la procedencia del juicio de amparo respecto de violaciones procesales que causen una afectación en grado predominante.

Poco tiempo después, en la contradicción de tesis 377/2013, la Segunda Sala se vio obligada a definir si de conformidad con el texto del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo continuaba o no siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 4/2001 de rubro: Personalidad. En contra de la resolución que dirime esta cuestión, previamente al fondo, procede el amparo indirecto. Dada la trascendencia del asunto, el proyecto fue remitido a consideración del Tribunal Pleno y, en una primera aproximación, elaborada bajo mi ponencia, se proponía que ante la falta de reforma de la fracción III, inciso b, del artículo 107 constitucional[18] y la ausencia de delimitación respecto a cómo debía entenderse el concepto de imposible reparación, se concluía que debía seguir rigiendo la excepción a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada, consistente en que procedía el amparo biinstancial, respecto de las resoluciones que en un juicio laboral deciden sobre una excepción de falta de personalidad.

Sin embargo, la propuesta fue rechazada en sesión de 24 de marzo de 2014 por una mayoría de seis votos de los ministros integrantes del Tribunal Pleno y el asunto fue retornado a la ponencia de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para la elaboración de un nuevo proyecto.[19] En la propuesta que finalmente fue aceptada el 22 de mayo de 2014, la decisión mayoritaria partió de la base de que el texto constitucional se limitó a enunciar únicamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación sin ofrecer alguna definición acerca de cómo habría de concebirse en la legislación derivada o respecto de las formas y procedimientos de cómo debería de operar en la práctica. Lo que debía entenderse a partir de la circunstancia de que el propio constituyente al formular el encabezado de la norma refirió que el juicio de amparo se sujetaría

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

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes: […]

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

[19] La votación mayoritaria fue integrada por los ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Silva Meza.

Quienes se pronunciaron a favor del proyecto fueron los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Sánchez Cordero.

"a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes".[20]

De igual forma, la sentencia retomaba lo dicho por el constituyente en los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma al artículo 107 constitucional, de 6 de junio de 2011,[21] en cuanto a la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, a grado tal que se apreció como una demanda social la necesidad de abreviar su procedimiento, eliminando a su vez la traba que significaba su múltiple promoción indiscriminada. Por lo que debía estimarse que la interpretación más acorde con este propósito era aquella que evitara, dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional que dificulten una pronta solución del asunto, de tal suerte que solo de manera excepcional se susciten cuestiones de esa naturaleza, en espera de que las presuntas infracciones al procedimiento se planteen mayormente en forma simultánea contra la sentencia de fondo, para que en una sola ejecutoria se analizaran todas las impugnaciones relacionadas con aspectos de naturaleza puramente adjetiva.

En esa tesitura, el Pleno reconoció un "determinado margen de libertad de configuración legislativa" para hacer efectivo el derecho a reclamar en la vía indirecta ese tipo de determinaciones, lo que a juicio de la mayoría de ministros se realiza a partir de la actual Ley de Amparo que en su artículo 107 ofrece en dos de sus fracciones precisiones para comprender el alcance de la expresión de los actos de "imposible reparación",[22] con lo que se concluía que para calificar a ciertos actos como de imposible reparación sería necesario que produjeran una afectación material a derechos sustantivos. Es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produjeran

---

20 Contradicción de tesis 377/2013. Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de mayo de 2014, p. 40.

21 *Ibidem*, p. 42. De la que vale la pena señalar que no se modificó en forma alguna el concepto de actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, previsto en el artículo 107, fracción III, inciso b, de la Constitución.

22 Art. 107. El amparo indirecto procede:
III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:
[…]
b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
[…]
V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables. Consideraciones que fueron suficientes para estimar como inaplicable la jurisprudencia P./J. 4/2001 e improcedente la interposición del juicio de amparo en contra de la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad.[23]

Con ello se conformó la postura vigente de la SCJN respecto a la procedencia del amparo indirecto en contra de actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, la cual ha sido replicada en algunos otros asuntos de los que también se ha pronunciado el alto tribunal a pesar de los cambios en la integración de ministros que se han dado en los últimos años.[24]

A partir de lo narrado y tomando en consideración el nuevo rediseño que se ha dado tanto a nivel legislativo como jurisprudencial, es posible concluir que el juicio de amparo permite al gobernado controvertir, a través de la vía indirecta, únicamente los actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, entendida esta hacia aquellos que su afectación a derechos sustantivos sea inminente, dejando para la vía directa a los actos que impliquen alguna violación procesal, incluso los que afecten en grado predominante o superior al quejoso.

En consecuencia, esta nueva interpretación debe también leerse a la luz de lo dispuesto en los artículos 170 y 171 de la Ley de Amparo que fijan los requisitos para la impugnación de violaciones procesales en la vía directa, así como conforme a lo dispuesto en los diversos 172 y 173 del propio ordenamiento, que reconocen un amplio catálogo de supuestos en los que se pueden estimar violadas las leyes del procedimiento, afectando las defensas del quejoso y trascendiendo al resultado del fallo.

---

23 Véase tesis P./J. 37/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 39.

24 Véase lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 14/2015, resuelta el 19 de enero de 2016, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 1/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2016, p. 15.

Contradicción de tesis 25/2015, resuelta el 7 de septiembre de 2017, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 11/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2018, p. 8.

Contradicción de tesis 152/2017, resuelta 12 de abril de 2017, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 12/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2018, p. 6.

Contradicción de tesis 370/2017, resuelta el 30 de octubre de 2018, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 7/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2019, p. 6.

Solicitud de sustitución de jurisprudencia 10/2017, resuelta el 18 de septiembre de 2018, en la que el Pleno desestimó la solicitud para modificar la jurisprudencia P./J. 37/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 39.

V. Algunos argumentos de reflexión respecto a la postura mayoritaria

Desde que se discutió la solicitud de modificación de jurisprudencia 13/2011, y posteriormente con la propuesta que presenté para la contradicción de tesis 377/2013, he formado parte del grupo minoritario de ministros que considera que la expresión "actos de ejecución irreparable" constituye un concepto multívoco que se ha construido y modificado al tenor de las interpretaciones realizadas por la SCJN, tal y como se ha hecho con otros conceptos de la ley, como los de "interés jurídico" y "autoridad responsable". De igual forma hemos reconocido la oposición al establecimiento de criterios absolutos con los cuales se corra el riesgo de que los principios rectores del amparo no den solución a la realidad a la que se enfrentan los gobernados.[25]

En adición a lo anterior, considero que en la Constitución Federal no existe una definición de lo que la expresión "actos de ejecución irreparable" implica y, si bien durante décadas el Tribunal Pleno consideró que esos actos eran todo aquello de lo que el juez no se podía hacer cargo en la sentencia definitiva, en la Octava Época lo restringió a establecer como exclusivamente aquellos que afectaran derechos sustantivos. En la Novena Época dicha concepción se amplió para entender que debían ser consideradas también las violaciones procesales relevantes o de jerarquía superior; sin embargo, el criterio vigente, vuelve a restringir o limitar la procedencia del amparo indirecto para cuando se afecten solamente derechos sustantivos.

Estimo que tal entendimiento va más allá de lo expresamente establecido en la Constitución Federal, ya que, si en ella no se define lo que debe entenderse por actos de imposible reparación, no le es dable al legislador acotar dicha concepción. Una postura interpretativa que, como se observó en anteriores apartados, no resulta muy distante de lo que se ha referido en distintas épocas por los ministros que han integrado la Corte. De modo que, tal como lo venía haciendo la SCJN, pudieran existir violaciones procesales relevantes o de jerarquía superior que afecten derechos sustantivos susceptibles también de impugnarse en la vía indirecta.[26]

Recientemente, el Pleno volvió a traer a discusión este tema en la sustitución de jurisprudencia 10/2017 que pretendía la sustitución de la tesis P./J. 37/2014 de rubro: Personalidad. En contra de la resolución que desecha la excepción de

[25] Véase el voto de minoría que formularon los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 13/2011.

[26] Las anteriores consideraciones se encuentran desarrolladas en mi voto concurrente de la contradicción de tesis 25/2015, voto particular de la contradicción de tesis 152/2017, voto particular de la contradicción de tesis 370/2017 y voto concurrente de la solicitud de modificación de jurisprudencia 10/2017.

falta de personalidad sin ulterior recurso, es improcedente el amparo indirecto, resultando inaplicable la jurisprudencia P./J. 4/2001 (Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013), derivada de lo resuelto en la ya citada contradicción de tesis 377/2013.

En esa ocasión, emití un voto concurrente en el que coincidí en lo infundado de la solicitud que pretendía excluir de su aplicación general a los asuntos de naturaleza mercantil en los que se hubiera trabado un embargo de bienes y frente a la oposición de la excepción de falta de personalidad de quien promovió el juicio, confirmada en algún recurso frente al que no procedía el juicio de amparo indirecto. Si bien señalé coincidir con el sentido del proyecto, en congruencia con mi criterio me aparté de las consideraciones referentes a la procedencia del juicio de amparo frente a actos en juicio de ejecución irreparable.

Asimismo, en la parte final de mi voto referí que la postura mayoritaria tendría que ser revisada al tenor de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017, de la cual me permitiré recuperar algunas consideraciones de sus trabajos legislativos a efecto de esbozar algunas conclusiones en estos párrafos finales que sirvan de base para generar una posible reflexión sobre el tema objeto de estudio.

Como es bien sabido, dicha reforma agregó el siguiente párrafo al artículo 17 constitucional: "[…] Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales".

Los antecedentes legislativos de esta adición al texto constitucional reconocieron a partir de lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Federal, 2.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[27] que para hacer efectivo el derecho

[27] Art. 2. […]
3. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar que:
a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;
Art. 25. Protección judicial
1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

de acceso a la justicia no bastaba con garantizar el acceso formal a un recurso, ni que en el proceso se produjera una decisión judicial definitiva, sino que un recurso solo se podía considerar efectivo si es idóneo para proteger una situación jurídica infringida y da resultados o respuestas.[28]

De igual forma, en los antecedentes se señala que la incorporación explícita de este principio en la Constitución Federal busca que este permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a esa adición. Lo que a decir del constituyente evitará que en un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio se impongan obstáculos entre la acción de las autoridades y las pretensiones de los justiciables, o bien, límites a las funciones de las autoridades en la decisión de fondo del conflicto. Ello sin que lo anterior implique obviar el cumplimiento de la ley o pasar por alto el mandato del párrafo segundo del artículo 17 de impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes.[29]

A mi entender, lo anterior exige que hoy los juzgadores realicen una valoración integral de cada asunto que sea sometido a su consideración, en la que, partiendo de los principios de debido proceso y equidad procesal, que ahora el constituyente reconoce expresamente, se realice un estudio del caso que privilegie la solución de un conflicto sobre formalismos procesales, como el que se puede dar frente a la impugnación en amparo indirecto de violaciones ocurridas en un juicio.

En ese sentido, tal y como señalé en mi último voto sobre el tema, la posición adoptada por el Pleno implica una restricción absoluta de la procedencia del amparo indirecto solo a los casos en que se afecten derechos sustantivos, sin considerar que, en ciertas circunstancias, una cuestión de forma también involucra la afectación de derechos sustantivos, que por el solo transcurso del tiempo se ven afectados de manera relevante por generar, en el mejor de los casos, un daño parcialmente irreparable.

La interpretación vigente es distante de las intenciones del constituyente expresadas en la reforma constitucional, pues privilegia el encasillamiento a un concepto de la ley, sin permitir la valoración del caso o la afectación alegada en detrimento

---

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se hayan estimado procedente el recurso.

28 Exposición de motivos. Iniciativa del ejecutivo federal. 28 de abril de 2016.
Los anteriores párrafos hacen referencia a lo resuelto por la Corte Interamericana en el *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párr. 4 y 66; OC-11/90. Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva de 10 de agosto de 1990. Serie A, núm. 11, párr. 36, y *Caso de la Comunidad Mayagana (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C, núm. 79, párr. 111.

29 Exposición de motivos, *op. cit.*

de un recientemente aprobado mandato constitucional que busca promover la emisión de decisiones judiciales que resuelvan lo efectivamente planteado. Estimo que la adopción de este cambio a la Constitución tendría que desestimar los formalismos e incentivar en el juicio de amparo una mayor apertura a la evaluación jurisdiccional de la violación procedimental alegada, a la luz de los elementos fácticos advertidos, la afectación presumiblemente resentida y la consecuencia de la realización del acto reclamado a lo largo de un procedimiento con la transgresión sustantiva que podría derivar, sin partir del rechazo inmediato del problema planteado por tener un origen intraprocesal.

La discusión sobre este tema, como se ha dado cuenta en este capítulo, es vasta y con un bagaje histórico que ha trascendido a través de los siglos y que persiste hoy en día. Por más que el legislador y los jueces hayan emitido actos y sentencias que permitan acotar su discusión, el marco constitucional que regula este concepto, así como el resto de preceptos de carácter sustantivo y adjetivo contenidos en la Constitución, siempre pueden dar pie a nuevas posturas y parámetros, en la construcción de un regla lo más clara posible para la impugnación de violaciones procesales cometidas durante el juicio, que puedan generar, como en algún momento se señaló, "afectación en grado predominante o superior", porque su solución diferida en tiempo causa en mayor o menor medida, de forma indirecta, la afectación a un derecho sustantivo de una de las partes y, en su extremo, la pérdida del derecho mismo.

El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo

*Rosa Elena González Tirado**

En el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF,* 2 de abril de 2013) se publicó la Ley de Amparo con diversos e importantes cambios; muchos de ellos adoptados de la propia reforma constitucional publicada el 6 de junio de 2011, algunos derivados de la interpretación del Poder Judicial de la Federación y, otros más, de las decisiones de quienes intervinieron en su elaboración.

En su artículo 170 existe una modificación importante en cuanto a la procedencia del amparo directo. Ahora se precisa esa procedencia en los términos siguientes:

a) en contra de cualquier sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a un proceso jurisdiccional, sea que este se lleve a cabo en sede judicial o ante un tribunal administrativo o del trabajo, o bien, que la violación se comenta durante el trámite del procedimiento o en la sentencia (frac. I), y
b) en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al procedimiento dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo, cuando estas sean favorables al quejoso, en el que —únicamente— se podrán plantear cuestiones de constitucionalidad de normas generales, y siempre que la autoridad haya interpuesto el recurso de revisión fiscal (frac. II).

Esta procedencia del juicio de amparo directo previsto en la fracción II del artículo 170 de la Ley en la materia ha sido denominado en una ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)[1] como "preventivo" o "cautelar".

---

* Consejera de la Judicatura Federal

[1] Amparo directo en revisión 1100/2015, resuelto por el Tribunal Pleno de la SCJN, en la sesión correspondiente al 31 de octubre de 2017.

Tradicionalmente, esto es, previo a esta ley, el juicio de amparo directo se había previsto para aquel quejoso que, habiendo sido parte en el juicio de origen tramitado ante tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, sufriera un perjuicio personal y directo con motivo del dictado de la sentencia, laudo o resolución que pusiera fin al juicio, ya fuera que la violación se diera en la propia resolución —*in iudicando*— o durante el procedimiento —*in procedendo*—, y que en este caso dicha violación afectara las defensas del quejoso y hubiera trascendido al resultado adverso. Igualmente era factible formular conceptos de violación en contra de leyes aplicadas en el procedimiento de origen.

Sobre este último supuesto normativo, el alto tribunal[2] había considerado, tanto en criterios aislados como en jurisprudencia, que cuando en el juicio de amparo directo se controvirtiera un acto o resolución en donde se hicieran valer conceptos de violación en contra de la ley que se hubiese aplicado en la resolución reclamada, para que procediera el estudio de su constitucionalidad era necesario que se satisficieran los requisitos siguientes:

1) que se hubiera aplicado la norma controvertida;
2) que causara perjuicio directo y actual a la esfera jurídica del quejoso, y
3) que el acto de aplicación fuera el primero, o uno posterior, distinto de las aplicaciones que realizara la autoridad jurisdiccional durante el procedimiento natural, siempre que no existiera consentimiento por aplicaciones anteriores a la emisión de la resolución o acto impugnado.

De lo contrario, resultaban inoperantes los argumentos relativos, aun bajo la premisa de que la norma reclamada se hubiese aplicado nuevamente durante el juicio natural, pues no se había impugnado oportunamente desde que causó perjuicio.

En consecuencia, el núcleo duro que guiaba la procedencia del juicio de amparo directo era —en principio— la afectación al interés jurídico del quejoso.

Hoy en día, en la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo se permite, en ese supuesto específico, la procedencia del amparo directo, aun cuando hubiese sido favorable la sentencia al quejoso para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de normas generales aplicadas.

---

[2] Tesis: 2a. /J. 53/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 478, Amparo directo contra leyes. Requisitos para que proceda analizar su constitucionalidad, cuando se impugnen por su aplicación en el acto o resolución de origen y no se actualice la hipótesis de suplencia de la queja prevista en el artículo 76 bis fracción i, de la Ley de Amparo (materia administrativa).
Tesis: 1a. CCCLXIII/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 1, diciembre de 2013, t. I, p. 509, Amparo directo contra leyes. Para que la víctima u ofendido del delito pueda impugnar alguna norma que considere inconstitucional, es necesario que esta se hubiere aplicado en su perjuicio y Tesis: 2a./J. 152/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, enero de 2003, p. 220, Amparo directo. En los conceptos de violación puede plantearse la inconstitucionalidad de las normas generales aplicadas en perjuicio del quejoso en el acto o resolución de origen.

Tanto en la estructura de la Ley de Amparo abrogada como en la vigente las características que distinguen a esa vía, *amparo directo contra leyes,* radica, como lo ha precisado el Pleno de la SCJN,[3] esencialmente en lo siguiente: *a)* lo que se reclama es una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio; *b)* la ley no puede constituir un acto reclamado ni se emplaza como autoridades responsables a los órganos que participaron en el proceso que le dio origen; *c)* la inconstitucionalidad de la norma solo es hecha valer a través de los conceptos de violación, y *d)* de ser fundados esos conceptos, el amparo se concede única y exclusivamente en contra de la sentencia, laudo o resolución reclamada, y no en contra de la ley, por tanto, la concesión solamente obliga a desaplicar esta en ese caso concreto, pero no impide que se le vuelva a aplicar al quejoso.

Importa destacar qué se entiende por resolución favorable conforme al precepto en estudio. En torno a ello, el alto tribunal[4] ha interpretado ese concepto como aquella que resuelve de manera absoluta la pretensión del actor y le otorga el máximo beneficio, con independencia del tipo de nulidad declarada.

Vale la pena señalar que no siempre va a existir una resolución favorable correlacionada con una sentencia de nulidad. La razón de ello radica en que, dentro del concepto de resolución favorable, también existe la que deriva de un juicio de lesividad, que no es otro que aquel que deben interponer las autoridades administrativas para solicitar ante un tribunal de la misma naturaleza que revoque o modifique una resolución de carácter individual emitida por aquellas y que le hubiere otorgado al gobernado una licencia, autorización, concesión o cualquier otro acto administrativo benéfico a ese gobernado, es decir, en palabras del alto tribunal, toda vez que, en estos casos la propia autoridad administrativa no puede revocar sus propias decisiones, debe hacer uso de este juicio de lesividad, a través del cual buscará enmendar un error o subsanar una actuación que de manera irregular, se estime, hubiere otorgado derechos o beneficios al particular que —en este caso— sería parte demandada.[5]

---

[3] Tesis: P. VIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, marzo de 2005, p. 5, Amparo contra leyes. Sus diferencias cuando se tramita en las vías indirecta y directa.

[4] Tesis: P./J. 24/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 58, septiembre de 2018, t. I, p. 276, Resolución favorable dictada por tribunales de lo contencioso administrativo. Su concepto conforme a la fracción ii del artículo 170 de la Ley de Amparo.

[5] Tesis 1a. CLV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época*, lib. 61, diciembre de 2018, t. I, p. 340, Juicio de lesividad. Constituye un mecanismo cuya finalidad es hacer cumplir el orden jurídico mexicano y se fundamenta en el principio de que el error no puede imperar sobre el interés público y Tesis: 2a./J. 131/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, lib. XXIV, septiembre de 2013, t. 2, p. 1411, Orden de visita domiciliaria. Su revocación por parte de la autoridad fiscal no constituye una resolución favorable para efectos de su impugnación mediante el juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Entonces, a partir de que la autoridad administrativa hubiere promovido un juicio de lesividad, la resolución o sentencia que se dicte puede darse en tres sentidos: *a)* aquella que determina la improcedencia y/o sobreseimiento del juicio; *b)* aquella que reconoce la validez de ese acto, y *c)* aquella que declara la nulidad del acto favorable al particular.

En los dos primeros supuestos, esto es, si se sobresee en el juicio o se reconoce la validez de la resolución favorable al particular cuya nulidad se demandó, este último —demandado en el juicio natural— solo podrá acudir al juicio de amparo directo, en términos de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, si la autoridad interpone el recurso de revisión fiscal y fuese admitido acorde a los supuestos ya señalados (en el caso de que se declare la nulidad, evidentemente se estará en el supuesto de la frac. I del art. 170).

A propósito de este término de "resolución favorable", el Tribunal Pleno ha estimado que, en caso de que exista duda sobre si la resolución es o no favorable a la parte quejosa, se debe considerar lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Federal para realizar la interpretación más benéfica y, por tanto, ante esa incertidumbre deberá darse trámite a la demanda de amparo.

No cabe duda de que la Ley de Amparo introdujo en la fracción II de su artículo 170 un supuesto sui géneris para acudir al juicio de amparo directo en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, emitidas en casos contencioso-administrativos aun cuando hubieren sido favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de normas generales aplicadas en tales decisiones.

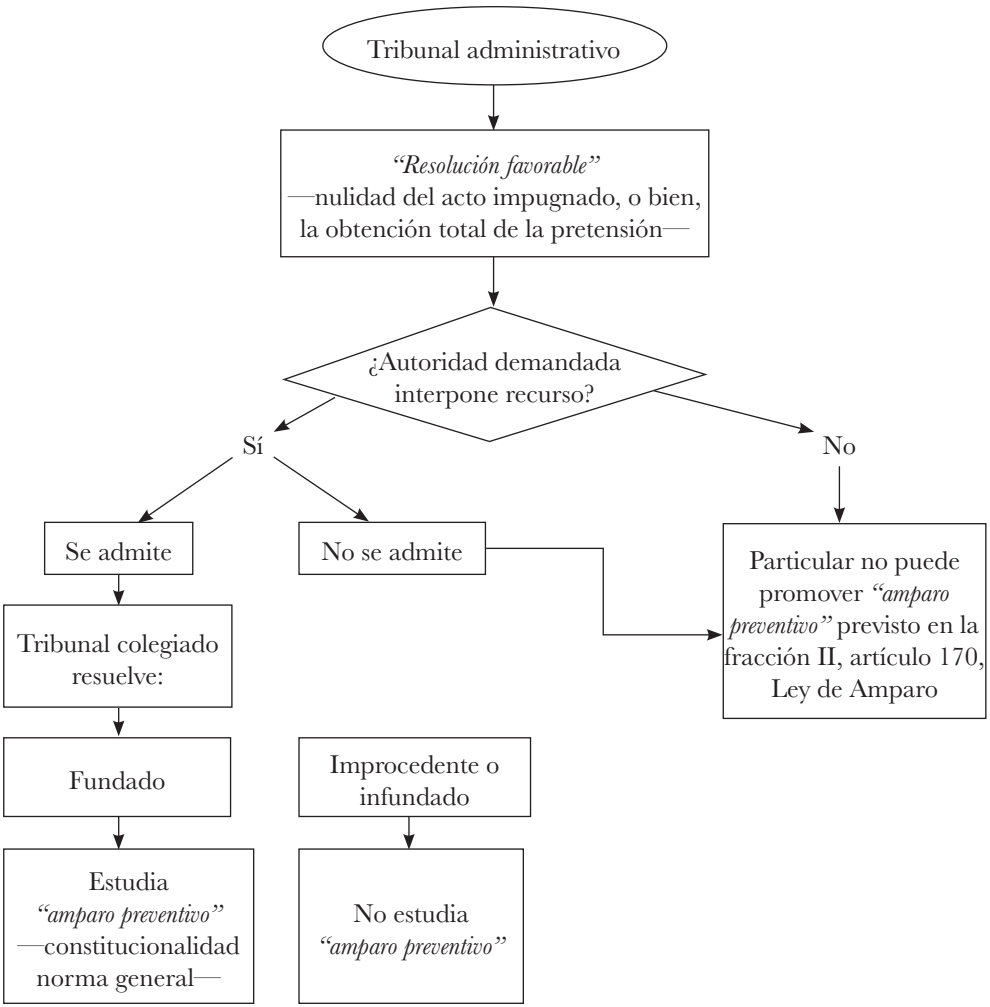
La disposición normativa que nos rige, comparada con la legislación abrogada, se aprecia mejor con el cuadro comparativo siguiente:

Texto Vigente	*Texto Anterior*
Título segundo. De los procedimientos de amparo Capitulo II. El amparo directo Sección primera procedencia	Título tercero. De los juicios de amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito Capítulo I. Disposiciones generales
Artículo 170. El juicio de amparo directo procede: I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones	**Artículo 158.** El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales,

Texto Vigente	*Texto Anterior*
Título segundo. De los procedimientos de amparo Capitulo II. El amparo directo Sección primera procedencia	Título tercero. De los juicios de amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito Capítulo I. Disposiciones generales
que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito. Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva. Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control; **II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando estas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.** En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que este sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.	administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, transcendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados. Para los efectos de este artículo, solo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

Del artículo 170, fracción II, en su párrafo último, importa destacar que en el supuesto de que la autoridad en el juicio natural interponga y se admita el recurso de revisión contencioso-administrativo, el tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión y, únicamente en el caso de que este sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo directo, es decir, la procedencia de este está condicionada a que la autoridad interponga el recurso y el tribunal colegiado lo admita, en tanto que el estudio de los conceptos de violación (por inconstitucionalidad de normas) se verá supeditado a que sea fundado el citado recurso de revisión.

El supuesto normativo comentado se aprecia mejor con el esquema siguiente:



Al resolver el amparo directo en revisión 1100/2015,[6] el alto tribunal estableció que la razón que legitimaba al particular a promover el amparo directo por considerar inconstitucionales las normas aplicadas en el juicio natural (a pesar de haberse obtenido una resolución favorable) era que la autoridad hubiera interpuesto (y se admitiera) el recurso de revisión, ya que, de resultar fundado dicho medio de impugnación, podría afectar la situación de beneficio que —en principio— había obtenido el justiciable en el procedimiento contencioso-administrativo, por lo que el legislador previó la posibilidad de que el gobernado formulara conceptos de violación referentes a la inconstitucionalidad de las normas generales que pudieran perjudicarle al momento de resolver el mencionado recurso de revisión contencioso-administrativo y/o en la sentencia que se dictara en su cumplimiento.

Lo anterior se justificaba —señaló el Pleno— a pesar de que en el recurso de revisión fiscal se ventilaran únicamente cuestiones de legalidad, pues resultaba posible que el tribunal colegiado de circuito introdujera una nueva interpretación de los artículos que hasta ese momento le hubiesen sido aplicados al particular de manera favorable a sus intereses.

Por tal razón, se dijo que:

> […] no es factible concluir que el quejoso esté obligado a adivinar una posible interpretación novedosa por parte del Tribunal Colegiado de Circuito para enderezar contra ella conceptos de violación en materia de constitucionalidad de normas, así como por temas de legalidad, según sea el caso, pues se trataría de un ejercicio especulativo que vulneraría su derecho a una defensa adecuada y que lo coloca en una situación de incertidumbre jurídica. Es decir, considerar que el particular se encuentra "obligado" a promover un juicio de amparo contra razonamientos que desconoce implicaría un ejercicio especulativo que vulneraría sus derechos de debida defensa y seguridad jurídica.

Fue así como la SCJN consideró que la posibilidad de promover el amparo directo, en estos casos, no podría entenderse como una carga procesal que se debiera agotar y, consecuentemente, que precluyera[7] el derecho de los particulares si no lo

---

6 Resuelto por el Tribunal Pleno de la SCJN, en la sesión correspondiente al 31 de octubre de 2017.

7 Doctrinariamente, la preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, que resulta normalmente, de tres situaciones: *a)* de no haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto; *b)* de haber cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra, y *c)* de haber ejercitado ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha). Véase Tesis: 2a. CXLVIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, diciembre de 2008, p. 301, PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA; Tesis: 1a./J. 21/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 314, PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO, y *Semanario Judicial de la Federación,* Séptima Época, t. 97-102 cuarta parte, p. 216, PRECLUSIÓN. CONCEPTO Y CASOS EN QUE OPERA ESTE PRINCIPIO EN LA LEY

promovían. Las razones que se ponderaron para no establecer esa carga era que se obligaría a los probables quejosos a:

a) revisar reiteradamente si la autoridad interponía o no recurso de revisión fiscal;
b) promover el amparo dentro de los tiempos exigidos en la Ley de Amparo, en contra de una secuela procesal cuyo resultado les era favorable y, en todo caso,
c) realizar un ejercicio especulativo, pues tendrían que adivinar una posible interpretación novedosa por parte del tribunal colegiado de circuito para enderezar contra ella conceptos de violación en materia de constitucionalidad de normas.

Todo ello —se dijo— vulneraría el derecho de la parte que obtuvo sentencia favorable a una defensa adecuada y los colocaría en una situación de incertidumbre jurídica. Por tal razón, se concluyó que el supuesto del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo debía funcionar como una acción posible y futura ante el igualmente posible y futuro perjuicio causado por normas inconstitucionales. Es decir, debía entenderse en el sentido de que contenía una "prerrogativa" a favor de los particulares que les permita, en caso de que lo consideraran oportuno, promover un juicio de amparo ante una eventual sentencia que los afectara.

A partir de las consideraciones anteriores, se estableció que el amparo previsto en el artículo citado constituía una posibilidad o prerrogativa en favor del ciudadano y no debía entenderse como una carga procesal que tuviera consecuencias de afectación en el caso de no ejercerse, como sí sucede con la hipótesis legal contemplada en la fracción I del mismo precepto, que establece la procedencia del juicio de amparo directo en contra de cualquier resolución jurisdiccional que le cause agravio al particular, supuesto en el cual sí se tiene la obligación de cuestionar tanto la sentencia como la constitucionalidad de las normas que fueron aplicadas en su perjuicio, so

procesal mexicana. Es necesario precisar la diferencia entre la preclusión y la caducidad; ambas instituciones tienen la misma naturaleza y esencia, y la única diferencia que se presenta entre ellas es de grado, ya que la caducidad podría considerarse como una preclusión máxima. Por lo anterior, si la preclusión se refiere a la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales por la inactividad de las partes, inactividad total, una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala. La caducidad no produce la pérdida de los derechos de fondo, es decir que la cuestión planteada puede replantearse en un proceso ulterior y distinto sin perjuicio del transcurso de los plazos de prescripción. Así también, debe señalarse que no debe confundirse la figura de la preclusión con la institución de la cosa juzgada. Esta tiende a desarrollar sus efectos fuera del proceso, porque el bien reconocido por la sentencia debe valer precisamente fuera del proceso; en tanto que la preclusión no rebasa los límites de la relación procesal en que los mismos efectos se producen.

pena, en el caso de no hacer valer esto último, de que precluya el derecho para formular conceptos contra esa ley en un momento posterior dentro de la misma secuela procesal. Véase cómo se manejan estos temas de preclusión en la tesis de rubro Amparo directo. Son inoperantes los conceptos de violación que plantean la inconstitucionalidad de una ley que pudo impugnarse en un juicio de amparo anterior promovido por el mismo quejoso, y que derivan de la misma secuela procesal.[8]

Continuando con el análisis de esta interesante decisión, el alto tribunal ha determinado que el órgano jurisdiccional competente deberá verificar, para la procedencia del juicio de amparo directo, si la resolución emitida por un tribunal de lo contencioso-administrativo ha sido, o no, favorable al particular.

Así, si el fallo ha sido favorable, la parte vencedora se colocaría en el supuesto de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo y, en consecuencia, tiene la posibilidad —mas no la carga procesal— de promover el juicio de amparo (en el caso de que se actualice la condición de que se interponga y proceda el recurso de revisión contenciosa), esto es, de presentar lo que se le ha denominado un amparo "cautelar".[9]

En cambio, si la primera resolución dictada en sede contenciosa perjudicó al particular, así sea en lo más mínimo, se colocaría en el supuesto señalado en la fracción I del artículo 170 mencionado y, por tanto, el afectado está constreñido a pre-

---

8 Tesis: P./J. 2/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. XVII, febrero de 2013, t. 1, p. 6. El texto de la tesis es el siguiente:
La circunstancia de que la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se edifique en aspectos que rigen solo para el juicio de amparo indirecto y que son incompatibles con el directo -por lo que cuando en esta vía se controvierta la regularidad constitucional de una disposición legal, al no reclamarse como acto destacado, no puede determinarse que debe constreñirse al primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado, sino que puede tratarse de ulteriores actos de aplicación-, no implica que los quejosos no deban atender a las reglas de la litis y a los principios procesales que rigen en el juicio de amparo directo, como es la institución jurídica de la preclusión, que implica la pérdida de un derecho procesal por no haberse ejercitado oportunamente. Por consiguiente, cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo se aplicó en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio de amparo que promueva con posterioridad, y no porque haya consentido la disposición legal relativa, al no tener aplicación ese criterio en el amparo uniinstancial, sino porque en virtud de la figura jurídica de la preclusión perdió el derecho de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haberlo deducido en el momento procesal oportuno, habida cuenta que la cuestión de constitucionalidad no formó parte de la litis del amparo anterior, por lo que no puede examinarse por el tribunal de amparo, toda vez que precluyó su derecho para introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad.

9 Se reitera, sin que su no promoción provoque que precluya el derecho de realizar el planteamiento de constitucionalidad en un momento posterior.

sentar su demanda de amparo desde aquel momento, con independencia de que la autoridad hubiere o no interpuesto el recurso de revisión fiscal y de que fuere, o no, admitido. Vale la pena destacar que en este último supuesto, esto es, de que sí se hubiere hecho valer el recurso y fuere fundado, si el juicio de amparo no fue promovido oportunamente, el tribunal colegiado al recibir la demanda de amparo en contra de la —nueva— sentencia dictada por el tribunal administrativo deberá declarar precluido el derecho del promovente para cuestionar la parte del acto reclamado que le hubiera afectado desde la primera ocasión, así como la constitucionalidad de las normas que le fueron aplicadas y que hubieran generado aquella afectación.

Ahora, ya estamos en el supuesto de que la autoridad interpuso recurso de revisión y la parte beneficiada decidió no hacer uso de su derecho de promover amparo "cautelar". Pues bien, en el caso de que sea fundado ese recurso de revisión al emitir el tribunal contencioso administrativo la nueva decisión en acatamiento conforme al artículo 170, fracción I, de la ley de la materia, sí podrá hacer valer conceptos de violación respecto de la norma o normas aplicadas.

Sobre el tema de la preclusión es de considerar el criterio sustentado por la Primera Sala de la SCJN[10] en el sentido de que en el juicio de amparo directo no opera el consentimiento tácito cuando se reclaman normas generales, toda vez que los efectos de este juicio deben entenderse de carácter restrictivo al no otorgar o negar la protección federal respecto de estas, pues no son el acto reclamado,[11] por lo que no deben declararse inoperantes los conceptos de violación hechos valer en un juicio de amparo directo respecto de una norma, cuando la sentencia reclamada constituya su segundo o ulterior acto de aplicación, siempre y cuando no derive ese segundo o ulterior acto de la misma secuela.

Así es, la impugnación de una norma en un juicio de amparo directo o uniinstancial no excluye la posibilidad de que incluso el mismo quejoso al que se le haya otorgado la protección constitucional contra el primer acto de aplicación de la ley considerada inconstitucional esté en posibilidad de acudir a formular conceptos de violación (nuevamente en amparo directo), al aplicársele en un segundo o ulterior acto la misma ley, dado que, como se ha señalado, la decisión que se emite en ese tipo de juicios produce efectos únicamente en relación con la sentencia reclamada, mas no con respecto a la ley impugnada. En efecto, la declaración de inconstitucionalidad no da lugar a la anulación de la ley para desaplicarla de la esfera jurídica del quejoso

[10] Tesis: 1a. XX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 39, febrero de 2017, t. I, p. 370, Revisión en amparo directo. Reglas que determinan la preclusión del derecho a impugnar normas generales.

[11] Jurisprudencia P./J. 1/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. XVII, febrero de 2013, t. 1, p. 5, Amparo directo contra leyes. No opera el consentimiento tácito cuando se reclama una norma aplicada en perjuicio del gobernado, a pesar de tratarse del segundo o ulterior acto de aplicación.

y, en ese sentido, si en un diverso juicio contencioso se volviere a aplicar la norma, sí es procedente formular conceptos de violación en un juicio de amparo directo respecto de esa ley, aun cuando se trate de ulteriores actos de aplicación.

Debe reiterarse que si ese segundo o ulterior acto de aplicación de la ley derivan de la misma secuela procesal, es decir, del mismo juicio contencioso y el quejoso promovió con anterioridad juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no puede ser viable cuestionarla en el amparo que promueva con posterioridad, porque, en virtud de la figura jurídica de la preclusión, habría perdido la oportunidad de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haber deducido su derecho en el momento procesal oportuno.

En este contexto, conforme a dicho criterio, debe verificarse si la aplicación de la norma perjudica al promovente y si no ha "precluido" su derecho a impugnarla. La Primera Sala ha desarrollado reglas torales derivadas de la inoperatividad del consentimiento tácito y de la aplicabilidad de la preclusión bajo los siguientes esquemas argumentativos:

1) es posible impugnar una norma previamente aplicada (incluso si esa aplicación se da por la misma autoridad), siempre que se trate de una nueva secuela procesal, es decir, de un diverso juicio de origen, o cuando, actuando dentro de la misma secuela, no hubo pronunciamiento sobre el tema susceptible de ser combatido en el juicio de amparo;
2) se actualiza la preclusión y, por tanto, los conceptos resultan inoperantes ante la pérdida del derecho a impugnar la constitucionalidad de la norma cuando, existiendo dos o más juicios de amparo dentro de una misma secuela procesal, en el primero de ellos se hubiesen planteado argumentos de ley, pero haya quedado sin estudio, no se hubiesen hecho valer, o bien, hayan sido planteados y estudiados (en sentido adverso) sin que se hubiese recurrido en revisión, y
3) no obstante, se entenderá que no es obligada la interposición del recurso de revisión —y, por ello, podría interponerse en un segundo juicio— cuando en la resolución en que se aplicaron por primera vez los preceptos impugnados se haya actualizado una violación procesal cuyo estudio hubiese resultado preferente al tema de constitucionalidad, de modo que el estudio de constitucionalidad quedase supeditado a esa cuestión procesal.

Regresando a la ejecutoria (en donde se interpretó la frac. II del artículo 170 de la Ley de Amparo), el alto tribunal sostuvo que la previsión legal del numeral en cuestión, al contemplar una prerrogativa procesal establecida en favor del justiciable que no ha sufrido un perjuicio real y directo en su esfera jurídica con motivo de su aplicación, no puede generar preclusión alguna, y menos aún impedir que el quejoso

cuestione la constitucionalidad de dichas normas al momento en que efectivamente le causen un perjuicio con motivo de una resolución desfavorable. Sostener lo contrario implicaría negar el derecho de los justiciables de acudir al juicio de amparo cuando surja una violación efectiva, directa y concreta de sus derechos humanos.

No cabe duda, las consideraciones de esta ejecutoria fueron realizadas bajo un enfoque garantista, como se hizo en su momento al resolver el emblemático caso *Miguel Vega*, de 1869.[12] Y haciendo gala de su máxima expresión del principio pro persona, esto es, utilizando un criterio que rige la selección entre dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, se decantó por aquella que adoptara el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho.[13]

Vale la pena retomar los límites que ha sustentado el alto tribunal en las jurisprudencias 1a./J. 104/2013 (10a.)[14] y 1a./J. 10/2014 (10a.),[15] en donde, de manera constante y reiterada, se partió de una base toral: el principio pro persona no puede entenderse como una exigencia para que se resuelva de conformidad con las pretensiones de la parte que lo invoque, ni como un permiso para soslayar el cumplimiento a los requisitos de admisibilidad o procedencia de recursos y medios de impugnación, sino que exige que su interpretación se realice en los términos más favorables al justiciable.

---

12 En 1869 en Culiacán, Sinaloa, un juez local de nombre Miguel Vega, tras haber dictado una sentencia penal, fue sancionado por el Tribunal Superior de Justicia de dicho estado. La sanción impuesta a Vega consistió en la privación de su función jurisdiccional y del ejercicio de su profesión durante un año. Y no obstante que la Ley de Amparo vigente señalaba que el amparo en negocios judiciales no era procedente, el juez Vega promovió amparo ante el juez de distrito. Al percatarse de que el asunto era de índole judicial (por haber emitido la resolución impugnada un juez) y de que además no era de naturaleza penal, el juez federal decidió negar el amparo. Ante tal negativa, el juez Vega impugnó la resolución ante la SCJN. Los razonamientos esgrimidos en ese entonces por el Alto Tribunal fueron que no podría fundar su fallo en el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, debido a que era contrario a la Constitución y, en consecuencia, sustentó su decisión en los artículos 101 y 102 constitucionales, esgrimiendo que el amparo se había establecido para proteger a los ciudadanos contra las violaciones a sus garantías constitucionales. Bustillos, Julio. "*El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)*", *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/7.pdf*

13 Tesis: 1a. CCVII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 61, diciembre de 2018, t. I, p. 378, Principio pro persona. Solo puede utilizarse en su vertiente de criterio de selección de interpretaciones cuando estas resultan plausibles.

14 Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. XXV, octubre de 2013, t. 2, p. 906, Principio pro persona. De este no deriva necesariamente que los argumentos planteados por los gobernados deban resolverse conforme a sus pretensiones.

15 Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 3, febrero de 2014, t. I, p. 487, Principio pro persona y recurso efectivo. El gobernado no está eximido de respetar los requisitos de procedencia previstos en las leyes para interponer un medio de defensa.

No menos importante resulta ser una diversa jurisprudencia,[16] también emitida en relación con la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo. En ella se concluyó que dicha disposición respeta el derecho de acceso a la justicia reconocido en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, porque, si se parte de la concepción de "resolución favorable" (en la que se ha resuelto de manera absoluta la pretensión de la parte actora, quien ha obtenido el máximo beneficio, impidiendo que la autoridad emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo), la promoción del amparo, en este supuesto, tendría como único objeto permitir —en caso de que la situación producida por la sentencia favorable se vea afectada al estimarse procedente y fundado el recurso de revisión contencioso-administrativo— que pueda examinarse en el amparo la constitucionalidad de las normas aplicadas, pues de ello podría derivarse el beneficio relativo a su inaplicación, impidiéndose, además, la promoción excesiva de juicios de amparo.

Pero en caso que se considere no actualizado el supuesto de resolución favorable, el particular tiene el derecho de promover el juicio de amparo en términos de la fracción I del artículo 170 mencionado, en el que podrá hacer valer tanto cuestiones de legalidad como de constitucionalidad de las normas generales aplicadas, lo que demuestra —se concluye en la ejecutoria— que el juicio de amparo en ningún caso le está vedado, salvo que con su promoción ya no pueda obtener ningún beneficio.

Probablemente lo sui géneris de esta regulación, de suyo compleja por los puntos finos de su estructura, provocó que en una iniciativa con proyecto de decreto a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto,[17] del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se propusiera la derogación de la fracción II, al estimar que la primera característica del precepto citado se traducía en la imposibilidad absoluta de formular conceptos de violación de mera legalidad, ya que, en esos casos, el quejoso solo estaba autorizado para plantear la inconstitucionalidad de las normas generales aplicadas, lo cual —se consideró en la iniciativa de propuesta de su derogación— constituía una restricción que no encontraba justificación para proscribir, en forma absoluta, la posibilidad de someter a control constitucional alguna porción de la sentencia favorable dictada en sede contencioso-administrativa, o bien, señalar su posible falta de exhaustividad, lo cual equivalía a una denegación de justicia contraria al principio de acceso a los tribunales tutelada por el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, porque —según se dijo— no toda anulación satisfacía en su integridad las pretensiones del actor y este, por tanto, preservaba el derecho de

---

16 Tesis: 2a./J. 122/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 21, agosto de 2015, t. I, p. 503, con el rubro: Amparo directo. La fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo respeta el derecho de acceso a la justicia.

17 Integrante de la LXIII Legislatura, *http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/12/asun_3649059_20171214_1516043006.pdf*

exigir en amparo que la jurisdicción contencioso-administrativa se pronunciara con arreglo al principio de legalidad, de manera íntegra sobre lo pedido y/o conforme a los alcances pretendidos. Se corrobora, con lo anterior, la compleja estructura de su establecimiento.

Otro motivo para la derogación propuesta se dirigió a destacar la segunda faceta de procedencia de la vía directa: el juicio de amparo solamente se tramitaría al coexistir con un recurso de revisión promovido por la parte contraria (en términos del art. 104 constitucional), es decir, se sujetaba a la voluntad de la autoridad demandada la procedencia del amparo directo, pues, si ella es quien decide interponer o no la revisión, esa facultad de elección es la que determinará si ha lugar o no a admitir la demanda de amparo directo, lo cual —se afirmó— constituía otro obstáculo injustificado para la defensa de los derechos humanos del actor, ya que la promoción de este medio de control constitucional no podía quedar a merced de la conveniencia de la autoridad demandada de proseguir, o no, con el litigio iniciado en su contra en la sede contencioso-administrativa, asemejando al juicio de amparo con un mecanismo de defensa adhesivo de otro de naturaleza ordinaria.

Finalmente —decía la propuesta de decreto de derogación—, el tercer aspecto que particularizaba la procedencia del juicio de amparo directo precisaba que, en el caso de que el recurso de revisión de la autoridad fuera procedente y fundado, el tribunal colegiado de circuito del conocimiento se avocaría al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en la demanda de amparo; aspecto que, sumado a las dos deficiencias referidas, ponía nuevas trabas no solo al ejercicio de la acción constitucional, sino también a la labor de los juzgadores, ya que, por un lado, disponía un inevitable orden secuencial de estudio que resultaba lesivo de la potestad de los tribunales colegiados de circuito para ejercer su arbitrio judicial, impidiéndoles elegir conforme a su recto criterio si debía o no analizarse preferentemente la demanda de amparo, en los casos en los que advirtieran que los quejosos podrían obtener un mayor beneficio del ya alcanzado, lo cual le permitiría a dichos tribunales dejar para una etapa posterior el examen de los agravios de la revisión planteada por la autoridad demandada en el juicio contencioso. Y señaló, en ese mismo tenor, que el sentido de lo resuelto en el recurso de revisión coexistente con la demanda de amparo era el factor que decidiría la suerte procesal del quejoso, pues del desenlace que obtuviera ese medio ordinario de defensa dependería, en forma decisiva, que el tribunal colegiado de circuito sobreseyera en el juicio de amparo o examinara los conceptos de violación planteados, solo contra normas generales, y no por razones técnicas propias que impidieran el estudio de la demanda, sino por la circunstancia de que, al no prosperar la revisión de la autoridad, hubiese adquirido firmeza la declaración de nulidad contenida en la sentencia favorable.

La propuesta legislativa de derogación de la fracción en comento no prosperó, pero sin duda es importante incluir en el contexto del presente estudio las razones señaladas para cuestionar la viabilidad del establecimiento de este juicio.

Como se ha visto, la SCJN ya ha dilucidado y clarificado la mayoría de los interrogantes generados por la norma comentada y, desde un particular enfoque, el punto de partida deberá ser siempre el conocimiento pleno de lo que significa una resolución favorable, en los términos en que se ha entendido ese concepto.

Con base en todo ello, podemos concluir:

1) el Pleno de la SCJN al resolver un amparo directo en revisión e interpretar el artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, referido al derecho u oportunidad de promover amparo directo contra una sentencia benéfica al quejoso, realizó un ejercicio interpretativo pro persona;

2) la ejecutoria consideró que la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de normas generales mediante la promoción de un amparo directo, en estos supuestos, se trata de un derecho, no de una carga procesal;

3) por ello, se estableció que la aplicación de la figura de la preclusión tratándose del supuesto de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, implicaría negar el derecho de los justiciables de acudir al juicio de amparo cuando surja una violación efectiva, directa y concreta de sus derechos humanos;

4) se consideró que la promoción de amparo directo para cuestionar la constitucionalidad de normas puede ser al momento en que efectivamente se le cause un perjuicio al quejoso con motivo de una resolución desfavorable, con independencia de si, en contra de la sentencia del juicio de origen, en un primer momento, la autoridad hubiera interpuesto recurso de revisión fiscal, y

5) en otra decisión se ha dicho que la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo respeta el derecho de acceso a la justicia, porque si se parte de la concepción de "resolución favorable", como aquella que ha resuelto de manera absoluta la pretensión de la parte actora, impidiendo que la autoridad emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo, la promoción del amparo tendría como único objeto permitir, en caso de que la situación producida por la sentencia favorable se vea afectada al estimarse procedente y fundado el recurso de revisión contencioso administrativo, que pueda examinarse en el amparo la constitucionalidad de las normas aplicadas, por cuanto de ello podría derivarse el beneficio relativo a su inaplicación, impidiéndose, además, la promoción excesiva de juicios y una prolongación de la controversia en detrimento de uno de los derechos previstos en el artículo 17 constitucional.

El amparo adhesivo como oportunidad de concentración del juicio de amparo y como nueva carga procesal para los litigantes

*Óscar Javier Sánchez Martínez**

I. Introducción

El amparo adhesivo se regula específicamente en un solo precepto de la Ley de Amparo (art. 182), con una referencia en otro precepto y remisión, en lo no previsto, a las reglas del amparo principal. A pesar de ello, es una de las figuras jurídicas que mayores problemas de entendimiento y comprensión ha suscitado de entre las previstas en la actual regulación del juicio de amparo, además de que ha suscitado pluralidad de interpretaciones disímbolas y contradictorias en lapsos relativamente breves.

Hemos dejado de lado la tentación de elaborar un estudio dogmático exhaustivo sobre dicha figura jurídica, sus orígenes y otros tópicos trascendentes, de los que habrán de ocuparse los expertos, para centrar el objeto de esta sencilla intervención en proporcionar a los operadores jurídicos las bases esenciales para conocer y estar en condiciones de promover en la práctica una demanda de amparo adhesivo, a partir de la identificación de dicha figura como un reflejo del principio de concentración y una oportunidad de acortar el tiempo en que se puede, eventualmente, arribar a la solución integral de la controversia de origen, pero, además, reconociendo que esta instancia constituye no solo una carga procesal, sino la fuente de otras cargas de la misma naturaleza que deben ser oportuna y eficazmente atendidas si se quiere obtener un resultado favorable.

* Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.

En la mayor parte de las obras jurídicas, incluso las dedicadas exclusivamente al análisis de esta figura jurídica, permea el planteamiento de dudas, cuestionamientos y retos, por tratarse de una institución novedosa, sin precedente o antecedente próximo y, por tanto, inexplorada. Por ende, no es de la bibliografía jurídica de la que esta intervención abreva, sino que se trata, por un lado, de la experiencia judicial y, por el otro, de un análisis de los criterios judiciales más relevantes emitidos a la fecha; y es de las más de 250 tesis, jurisprudencias y ejecutorias del Pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los antiguos plenos de circuito (ahora plenos regionales) y los tribunales colegiados de circuito del país consultadas que surge información valiosa que amerita ser compartida.

Para ello, se incluyen en la parte final de esta entrega diversos cuestionamientos y planteamientos problemáticos derivados o relacionados con el amparo adhesivo, así como las respuestas que, estimamos, pueden sustentarse jurídicamente con relación a ellos, con alta probabilidad de ser acogidos por los tribunales de amparo al presentarse la demanda. Tratamos de abarcar los temas más relevantes y las cuestiones que han generado mayores dudas, así como aquellas en las que de forma más frecuente se advierten errores por parte de los promoventes, con el objeto de mover a la reflexión, coadyuvar a la intelección de la figura y disminuir el margen de error ante su utilización.

Como no se da preeminencia a las cuestiones dogmáticas o académicas, sino que se pretende un ejercicio práctico e ilustrativo que sirva solo como punto de partida y de coadyuvancia para el entendimiento básico de la figura del amparo adhesivo y su efectivo planteamiento ante los tribunales, se omiten los datos de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* de las tesis y jurisprudencias invocadas, proporcionándose únicamente los rubros de los criterios relevantes y los números de registro digital con los que pueden ser ubicados en el referido Semanario, para que los interesados en profundizar la consulta puedan acudir a ellos.

II. Surgimiento del amparo adhesivo

Tal figura es una creación judicial. Su concepción tuvo lugar en 1996, durante los debates que motivó la resolución del amparo en revisión 6/95 por el Pleno de la SCJN, en los que ciertamente pesó la ausencia de una figura con la característica de permitir que quien obtuvo resolución favorable pudiera plantear en el amparo directo violaciones procesales que no hubieran trascendido aún al resultado del fallo, a pesar de que potencialmente estaban en posibilidad de trascender a futuro. Como no existía tal figura, aunque sí el problema que generaba su ausencia, se convino en abandonar la postura rígida entonces existente de estimar improcedente el juicio de amparo indirecto contra violaciones intraprocesales (como los incidentes de falta

de personalidad), para introducir la posibilidad de acudir a esa vía, de manera excepcional, cuando las violaciones procesales afectaran a las partes "en grado predominante o superior", con una lesión jurídica exorbitante que determinara desde luego su análisis a través del juicio de amparo.[1]

Se avizoró desde entonces la necesidad de que la Ley de Amparo contemplara el amparo adhesivo, y esa visión se consolidó después de que, en 1999, el entonces presidente del alto tribunal convocara a la comunidad jurídica nacional a la elaboración de una nueva Ley de Amparo, que concluyó con un proyecto definitivo que se presentó en mayo de 2001, en cuyo artículo 180 se contemplaba la posibilidad de que quien hubiera obtenido un fallo favorable o quien tuviera interés jurídico en la subsistencia el acto reclamado en amparo directo, pudiera presentar "amparo en forma adhesiva" al que promoviera cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio de origen.

Posteriormente (en agosto de 2003), la SCJN convocó nuevamente a la comunidad jurídica a una consulta nacional para una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en México, que dio como resultado el llamado *Libro blanco de la reforma judicial*, en cuyo primer eje temático destacaba la reforma y actualización de la Ley de Amparo. Ante la ausencia de facultades del alto tribunal para presentar iniciativas de leyes, un grupo de senadores tomó como base el proyecto de Ley de Amparo de la Suprema Corte, que fue el sustento toral de una iniciativa formalizada en 2004, que permaneció inactiva y luego fue retomada en 2009, dando a la postre lugar a la reforma constitucional de amparo de 2011 y, posteriormente, a la Ley de Amparo de 2013.

En la Constitución Federal y en la Ley de Amparo aprobada ya no se contempló a la figura jurídica ideada por la Suprema Corte como una especie de adhesión al juicio de amparo, sino como una figura que, aunque se concebía como accesoria del amparo principal, no constituía una adhesión al amparo de la contraria, desde el momento en que los intereses no eran comunes, sino opuestos. Así, se creó y surgió a la vida jurídica el amparo adhesivo, con las características, naturaleza, objetivos y requerimientos de los que daremos cuenta en líneas posteriores, teniendo como premisas las consistentes en que, si bien es cierto que esta figura constituye una oportunidad para acelerar la solución integral de la controversia y concentrar el análisis de las violaciones a las leyes del procedimiento, no menos lo es que también implica

[1] Como resultado de dicha resolución del Pleno del Alto Tribunal surgió la tesis aislada P. CXXXIV/96, con registro digital 200009, de rubro "Personalidad. En contra de la resolución que dirime esta cuestión, previamente al fondo, procede el amparo indirecto (interrupción parcial de la jurisprudencia publicada bajo el rubro 'Personalidad. En contra de la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso, es improcedente el amparo indirecto, debiendo reclamarse en amparo directo cuando se impugna la sentencia definitiva')".

un conjunto de cargas procesales que deben ser atendidas para aspirar a un resultado favorable.

III. El principio de concentración optimizado en la Ley de Amparo vigente

La ley que regula el actual juicio de amparo incorpora como principio consustancial el de concentración. En el amparo indirecto se refleja a través de los diversos criterios que han reafirmado la prohibición de dividir la continencia de la causa y, puesto que el problema más grave que enfrentaban los gobernados en la práctica se daba en el amparo directo, existe todo un andamiaje de preceptos que hace palmaria la intención del legislador de disminuir al máximo los llamados "amparos para efectos", prefiriendo la resolución de fondo, y no solo eso, sino estableciendo mecanismos que ponen de relieve que los problemas jurídicos deben quedar resueltos, de ser posible, en la primera ocasión que las partes acudan al juicio de amparo.

La primera prescripción que podemos referir se contiene en el último párrafo del artículo 79. A ello también coadyuva la corrección o suplencia del error de derecho prevista en el artículo 76, para resolver la cuestión efectivamente planteada atendiendo a la causa de pedir. También se encauza en esa directriz la prescripción contenida en el artículo 117, séptimo párrafo, tratándose de actos materialmente administrativos contra los que se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, los cuales podrán ser complementados en el informe justificado, para que el quejoso amplíe su demanda con relación a la fundamentación y motivación esgrimidas en el informe.

En amparo directo se prevé, según el artículo 170, fracción II, la posibilidad de impugnar normas generales por quien obtuvo una resolución favorable de un tribunal de lo contencioso administrativo, supeditada a que la autoridad demandada interponga el recurso de revisión y el mismo sea admitido, pues, de resultar procedente y fundado, el tribunal colegiado analizará las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo, lo que podría determinar la no aplicación de las normas si estas se declaran inconstitucionales. El artículo 171, por su parte, impone la carga al quejoso de hacer valer todas las violaciones a las leyes de procedimiento que hayan trascendido (o que habrán de trascender) al resultado del fallo, siempre que se haya preparado su impugnación, es decir, siempre y cuando hayan sido impugnadas durante la tramitación del juicio natural mediante el recurso o medio de defensa que al efecto establezca la ley ordinaria aplicable.

En la misma dinámica que se comenta se ubica la figura del amparo directo adhesivo, pues resulta claro que su incorporación obedece a eliminar los coloquialmente llamados "amparos de segunda vuelta" por parte de quienes inicialmente habían

obtenido una resolución favorable, contra la cual se otorga la protección constitucional. En términos del artículo 182, se evidencia el principio de concentración, merced a que el amparo adhesivo se tramita en el mismo expediente y, de ser el caso, se resuelve en una sola sentencia, respetando la lógica en la prelación, así como las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, de tal manera que se resuelva integralmente el asunto, sin que ello se refiera al juicio de amparo, sino a la problemática derivada del juicio de origen, para evitar, en la medida de lo posible, que se prolongue el conflicto.

Los párrafos tercero y penúltimo del artículo 182 y el numeral 174 establecen la carga de interponer el amparo adhesivo y de hacer valer en él todas las violaciones procesales que se hayan cometido y que pudieran trascender al resultado de un nuevo fallo, debiendo precisar el promovente de manera expresa la forma en la que trascendieron en su perjuicio o la forma en la que podrían trascender al resultado de una nueva resolución. También se establece, respecto del adherente, la necesidad de que haya preparado las violaciones procesales al haber agotado los medios ordinarios de defensa; si ello no ocurrió así, la alegación de las violaciones procedimentales será inatendible al resolver el amparo adhesivo, a menos que se trate de menores incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, inculpados en materia penal y personas en desventaja social por condiciones de pobreza y marginación.

La consecuencia de que no se hagan valer todas las violaciones procesales que se estimen cometidas, tanto por el quejoso como por el adherente, es que las mismas se tendrán por consentidas, de manera tal que si no se invocaron en un primer juicio de amparo ni el tribunal colegiado las hizo valer de oficio en suplencia, aquellas no podrán ser materia de conceptos de violación ni de estudio oficioso en un juicio de amparo posterior. La consecuencia legal de no promover el amparo adhesivo es la preclusión del derecho de quien obtuvo inicialmente sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra y que haya estado en posibilidad de hacerlas valer en la adhesión.

Principalmente en los dispositivos señalados queda de relieve la intención del legislador de instituir el principio de concentración, en adhesión al diverso principio de mayor beneficio, así como la preeminencia del análisis de los conceptos de violación y agravios que se refieran al fondo del asunto, para resolver los problemas jurídicos resultantes, cuando sea posible, en una sola ocasión, de manera ágil, expedita y completa. El amparo adhesivo se coloca de manera destacada como evidencia palmaria del principio de concentración en el juicio de amparo, como claramente se desprende de los motivos expuestos para justificar su existencia, tanto en el proyecto de Ley de Amparo de la SCJN como en la reforma constitucional de amparo de 2011 y la expedición de la Ley de Amparo de 2013.

IV. Obligaciones y cargas procesales en materia de amparo[2]

En la Ley de Amparo se encuentran diseminadas pluralidad de obligaciones; sin embargo, su detección no se antoja complicada ni es su desarrollo tan relevante como el atinente a las cargas procesales, dado que ahora se establecen apartados específicos en el titulo quinto de la ley, que en tres capítulos ilustran de manera muy clara cuáles son las obligaciones que las partes deben cumplir, el comportamiento o las conductas que se sancionan (normas secundarias que llevan implícitas, como en el derecho penal, las normas primarias en las que subyace el comportamiento esperado o prohibido) y las consecuencias de su incumplimiento: algunas son medidas disciplinarias o medidas de apremio; otras constituyen infracciones que se sancionan con multas impuestas a razón de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México),[3] y otras implican la comisión de delitos que se sancionan con penas pecuniaria de multa y privativa de la libertad o prisión.

Debemos enfatizar que se generan consecuencias extremadamente gravosas cuando se incumplen obligaciones o se incurre en infracciones o delitos relacionados con la substanciación del juicio de amparo, por lo que se recomienda ampliamente no intentar una demanda de amparo, un recurso, un incidente, un escrito, un in-

[2] Desde luego que la Ley de Amparo no solo impone a las partes en el juicio cargas, sino también obligaciones, en ambos casos de carácter procesal. Tanto las cargas como las obligaciones procesales implican un comportamiento o conducta determinados, derivados de la ley o de la naturaleza y mecánica del procedimiento. La diferencia entre unas y otras está en el énfasis de la prescripción normativa o mandato, y en la consecuencia de su incumplimiento. En la obligación procesal el mandato es categórico: la ley dispone, ordena o prohíbe determinado comportamiento activo o pasivo, generalmente en interés del proceso, de las otras partes o de la administración de justicia; tratándose de las cargas procesales, en cambio, la ley prescribe o establece el proceder esperado para salvaguardar o asegurar el interés propio. El incumplimiento de una obligación trae consigo la aplicación de medidas de apremio o de sanciones, que pueden ser pecuniarias o penales; en cambio, el incumplimiento de las cargas procesales tiene como consecuencia que quien incurre en él no pueda obtener una providencia jurisdiccional favorable a su pretensión.

[3] Al respecto, debe tenerse en cuenta el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el *DOF* de 27 de enero de 2016, en vigor al día siguiente al de su publicación, mediante el cual se crea la "Unidad de Medida y Actualización", a la cual se entenderán referidas todas las menciones al salario mínimo como unidad de referencia, contenidas en cualquier disposición jurídica federal o local, como se desprende del tercer artículo transitorio del decreto en mención, que es del siguiente tenor: "Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización".

forme o cualquiera instancia en juicio, sin antes leer íntegramente el referido título quinto de la ley de la materia, para saber con precisión las obligaciones procesales y conductas que se deben observar o evitar, so pena de dar pie a la consecuencia legal sancionadora correspondiente. Se estima que este ejercicio es suficiente, merced a que las normas sancionatorias establecen con claridad la conducta reprochable, o bien, remiten de manera expresa al precepto primario que consagra la conducta debida o esperada.

En cambio, las cargas procesales, dispersas en la ley, no cuentan con una sistematización o un apartado compendiador en la misma, lo que motiva que muchas veces el operador se dé cuenta de su existencia o que repare en la trascendencia de su omisión o incumplimiento hasta que recibe una determinación judicial adversa o contraria a sus intereses o pretensiones. Adicionalmente, al tratarse de una distinta regulación integral del juicio de amparo, bajo nuevos paradigmas y parámetros de regularidad constitucional y convencional, los preceptos de la Ley de Amparo vigente se encuentran en constante y cambiante interpretación por parte de los diversos órganos jurisdiccionales de las distintas jerarquías, lo que da origen a discrepancias, posturas encontradas y diferendos, de los que los entonces plenos de circuito, ahora plenos regionales, y la SCJN se han estado ocupando hasta la fecha, para unificar criterios, establecer el criterio prevaleciente por reiteración, abandonar, modificar o sustituir los criterios existentes, y brindar seguridad jurídica.

Cuando se habla de la Ley de Amparo vigente, por regla general se piensa automáticamente en una ley que regula el juicio tutelar de derechos humanos con un enfoque más garantista y con un espectro protector más amplio del que permitía la legislación reglamentaria actualmente abrogada. Esto es en principio cierto, pero se estima trascendente destacar que no menos lo es que, para arribar a esa realidad, en muchas ocasiones es preciso cumplir una serie de cargas procesales, que con la actual regulación del juicio de amparo han sido incorporadas por el legislador, para ser indefectiblemente cumplidas si se quiere obtener una resolución favorable.

Valga citar como ejemplo la carga consistente en precisar, en los conceptos de violación de la demanda de amparo principal o adhesiva, la forma en que trascendieron o habrán de trascender al resultado del fallo las violaciones procesales delatadas, en observancia del imperativo contenido en el artículo 174, párrafo primero, *in fine*, de la Ley de Amparo.[4] Cuando el operador jurídico tiene en mente la jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.),[5] emitida por la Segunda Sala del alto tribunal y publicada en

[4] Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, *precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo* […]".

[5] Jurisprudencia de rubro "Violaciones procesales. Al plantearlas en el juicio de amparo directo, el quejoso no está obligado a señalar en sus conceptos de violación la forma en que

el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a marzo de 2013, estará confiado en que no tiene necesariamente por qué señalar de manera expresa en la demanda la trascendencia al resultado del fallo de las violaciones procesales de que se está doliendo en la demanda de amparo, principal o adhesivo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que dicho criterio jurisprudencial se emitió con base en la Ley de Amparo de 1936, actualmente abrogada, y que, al interpretar el mismo supuesto en función de la Ley de Amparo vigente a la fecha, la SCJN adoptó una postura diametralmente opuesta, para sostener ambas salas de consuno que, en los amparos denominados "de estricto derecho", por regla general es carga procesal del quejoso señalar de manera expresa en la demanda de amparo, principal o adhesiva, la forma en que las violaciones procesales aducidas trascienden o habrán de trascender al resultado del fallo que se reclama, lo que implica la correlativa consecuencia, ante la omisión de tal requisito, de que el tribunal colegiado no estará obligado a su análisis, salvo que proceda suplir la queja en favor del demandante.

Ello es así porque, al resolver la Primera Sala de la SCJN el amparo directo en revisión 502/2014, en sesión de 21 de mayo de 2014, estableció que resulta por demás razonable que la ley exija que la parte quejosa precise aquellas violaciones que no son evidentes, así como que proporcione al tribunal de amparo todos los elementos que puedan ser necesarios para proceder a su estudio, incluyendo la precisión de por qué trascendieron al resultado del fallo. Que, por tanto,

> […] es carga procesal de la parte quejosa precisar en sus conceptos de violación por qué la violación procesal de que se trata trascendió al sentido del fallo, para que sea procedente el estudio de la violación procesal que aduce", en el entendido de que la Sala solo contempló como excepción para la exigencia de tal requisito "cuando proceda la suplencia de la queja en los términos del artículo 79 de la Ley de Amparo vigente, esto es, que el Tribunal Colegiado advierta que hubo una violación evidente que dejó al quejoso sin defensa por afectar sus derechos fundamentales.[6]

---

trascendieron al resultado del fallo", con registro digital 2003190, en cuyo texto se precisaba que "de las disposiciones que rigen la tramitación del juicio de amparo directo y, en específico, la impugnación de violaciones procesales, no se advierte que exista obligación del quejoso de señalar en sus conceptos de violación la forma en que trascendieron al resultado del fallo, por lo que la falta de esa precisión no puede tener como consecuencia que se declare inoperante el concepto de violación respectivo. Sostener lo contrario, impondría al promovente una carga procesal sin sustento constitucional ni legal que conllevaría materialmente a la denegación de justicia […].

6 Es de destacar que 10 meses después de la resolución del amparo directo en revisión aludido, se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con el registro digital 2008558, la tesis aislada 1a. LXXIV/2015 (10a.), de rubro "Violaciones procesales que trascienden al resultado del fallo. El artículo 174 de la ley de amparo no vulnera el numeral 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", de la cual se puede concluir que la parte quejosa debe precisar en su demanda por qué la violación procesal trasciende al resultado del fallo.

Posteriormente, cuando se pensaba que la Segunda Sala del alto tribunal reiteraría su criterio de estimar innecesaria la aludida precisión también bajo la interpretación de la Ley de Amparo vigente, en sesión de 12 de agosto de 2015, la aludida Sala resolvió la contradicción de tesis 425/2014, de la que surgió la jurisprudencia 2a./J. 126/2015 (10a.),[7] en la que puntualizó que, de lo establecido en el artículo 174 de la Ley de Amparo en vigor, se desprende que "el quejoso debe hacer valer en su demanda de amparo principal o adhesiva todas las violaciones procesales que estime se cometieron en el procedimiento, dado que en caso contrario, las mismas se tendrán por consentidas, y que al hacerlas valer deberá precisar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo".

Asimismo, en la jurisprudencia en mención, la Sala destacó que el incumplimiento de la carga procesal establecida para el quejoso en el artículo 174 de la Ley de Amparo, consistente en precisar en la demanda principal y, en su caso, en la adhesiva, la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, "traerá como consecuencia que el Tribunal Colegiado de Circuito no esté obligado a su análisis, excepto en los casos en que proceda la suplencia de la queja y siempre que no pase por alto su obligación de atender a la causa de pedir expresada por los promoventes".

Luego, al resolver el amparo directo en revisión 559/2015, en sesión de 17 de febrero de 2016, la propia Segunda Sala puntualizó que, conforme al artículo 174 de la Ley de Amparo, el quejoso debe precisar la forma en que las violaciones procesales que hizo valer trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, para que el tribunal colegiado de circuito tenga la obligación de examinarlas, salvo las que advierta en suplencia de la queja, como se sostuvo en la jurisprudencia 2a./J. 126/2015 (10a.), aclarando expresamente que los referidos numeral y jurisprudencia superaban lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada, así como lo previsto en la jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.), lo cual, estimó, cumplía con los requisitos del test de proporcionalidad, además de que no violaba el derecho fundamental de acceso a la tutela judicial efectiva, razones que la llevaron a sostener que la aludida exigencia o carga procesal no transgrede el principio de progresividad previsto en el artículo 1, constitucional ni, por ende, resulta regresiva.[8]

---

[7] De rubro "Violaciones procesales. El quejoso debe precisar en su demanda de amparo directo la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, a fin de que el tribunal colegiado de circuito cumpla con la obligación de examinarlas, salvo las que advierta en suplencia de la queja", con registro digital 2010151.

[8] De la ejecutoria en mención surgió la tesis aislada 2a. X/2016 (10a.), con registro digital 2011402, de rubro "Violaciones procesales. El artículo 174 de la Ley de Amparo, al establecer que el quejoso debe precisar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, no transgrede el principio de progresividad de los derechos humanos".

V. El amparo adhesivo como instrumento de concentración y como carga procesal

Si bien es cierto que debe reconocerse que el amparo adhesivo incorporado en la reforma constitucional de amparo y en la nueva regulación del juicio tutelar de derechos fundamentales tiene una vocación directa de servir como una medida tendente a propiciar, en la medida de lo posible, la solución integral del juicio de origen, de manera tal que pueda anticiparse el análisis de cuestiones que pudieron generar agravio a quien al final obtuvo una resolución favorable en el procedimiento natural, y por ello no le es dable promover el juicio de amparo principal, ello no debe impedir apreciar esa figura jurídica como una verdadera carga procesal. Es decir, no solo es una oportunidad atractiva para evitar amparos posteriores y arribar a la pronta solución del problema que subyace en la instancia judicial primaria, sino que es un medio procesal que quien se vio en principio beneficiado con la resolución definitiva debe agotar, so pena de que precluya la posibilidad de plantear posteriormente esas afectaciones o agravios en oportunidad posterior.

Con esto se quiere destacar que, a final de cuentas, el amparo adhesivo no constituye solo una oportunidad para que quien obtuvo una resolución favorable pueda plantear violaciones procesales que, si bien no trascendieron al resultado del fallo, de concederse al quejoso la protección constitucional en el amparo principal, habrán de trascender en perjuicio de aquel, sino que quien se vio favorecido por la sentencia definitiva o laudo estará compelido a promover el amparo adhesivo cuando existan violaciones procesales que generen esa posibilidad, para que, en su caso, se analicen desde la primera impugnación constitucional, desde el momento en que la ley categóricamente establece que no habrá posibilidad de realizar tales planteamientos en un amparo posterior.

A lo sumo, puede reconocerse la calidad de disponible o de ejercicio facultativo el supuesto de procedencia del amparo adhesivo, consistente en fortalecer las consideraciones contenidas en el fallo definitivo reclamado (primero de los objetivos de esta figura jurídica), pues si no hubo violación procesal alguna que pudiera trascender en perjuicio de quien resultó beneficiado con la resolución definitiva, el reforzamiento o motivación adicional de las consideraciones que determinan un resolutivo favorable puede traer aparejados, en la mayoría de los casos, notorios beneficios, si a la postre coadyuvan a la negativa del amparo principal; en cambio, el hecho de que no se promueva el amparo adhesivo en esas circunstancias no traerá por sí perjuicio alguno, salvo el derivado de las consideraciones del tribunal colegiado que constituyan cosa juzgada y que no podrán cuestionarse en un amparo posterior.

En algunos foros hemos sostenido que, anteriormente, el litigante festejaba desde luego la obtención de una resolución favorable en la instancia natural, mientras que en la actualidad el asesor jurídico debe llevar un registro meticuloso y exhaustivo de las

violaciones procesales que se generan en el juicio de origen, con la carga adicional de interponer en su contra los recursos y medios ordinarios de defensa procedentes, quedando finalmente obligado a esperar la conducta procesal de la parte contraria, pues si promueve el juicio de amparo, ante la existencia de violaciones procesales que no hayan generado un punto resolutivo adverso a sus intereses, deberá analizar concienzudamente la demanda de amparo, y de ser el caso, deberá promover el amparo adhesivo dentro del plazo legalmente establecido.

Luego de atender lo antes referido, tendrá la carga de invocar en la demanda de amparo adhesivo todas las violaciones procesales que pudieran trascender al resultado de una resolución posterior determinada por la concesión del amparo a la contraria, so pena de no poderlas alegar en un amparo posterior, merced a la preclusión, además de que deberá indicar expresamente la forma en que tales violaciones habrían de trascender si prosperara el amparo de la contraria, porque, de no hacerlo así en asuntos en los que no opera la suplencia de la queja, el tribunal de amparo no estará obligado a analizar las violaciones delatadas. Como desde luego se advierte, las numerosas cargas procesales que operan conforme a la actual regulación del juicio de amparo con relación a quien obtiene una resolución favorable en el juicio de origen no dan mucho margen a la celebración inmediata de haber obtenido un fallo favorable ante las autoridades de instancia, sino que, desde luego, sujetan al litigante a dar seguimiento al actuar procesal de la parte contraria y a postergar la celebración hasta que transcurra el plazo para que esta pueda promover la acción de amparo.

VI. Aspectos básicos a considerar con relación al amparo adhesivo

El operador jurídico debe actuar de una forma puntual, asertiva y con especial precisión jurídica al momento de promover el amparo adhesivo, pues no puede quedar ajeno a su conocimiento aspecto alguno relacionado con dicha figura jurídica. Lo anterior se dice fácil, pero en la práctica suele generar numerosas dudas y dificultades, desde la forma de computar el plazo, hasta lo que puede plantearse o no en la demanda correspondiente; dudas en cuanto a la presentación de la demanda y su contenido mínimo; semejanzas, diferencias e interacciones entre la demanda de amparo principal y la adhesiva, así como con los alegatos; cargas específicas que deben ser cumplidas, consecuencias de su incumplimiento, y un largo etcétera.

Por ello, se recogen en este apartado las bases fundamentales, nociones principales y respuestas a dudas recurrentes, así como los aspectos ubicados como los que han generado mayores dificultades en la práctica forense, o al menos en los que se detectan con mayor incidencia fallas de los promoventes, a fin de proporcionar bases concretas para eliminar o disminuir el margen de error, al momento de realizar un planteamiento como el referido.

1. *Fundamento del amparo adhesivo.* Su fundamento se encuentra en los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal y 182 de la Ley de Amparo vigente, y tiene su razón de ser en el principio de concentración incorporado en la referida ley.
2. *Naturaleza del amparo adhesivo.* Esta figura jurídica es de carácter accesorio al amparo directo principal, lo que se desprende del propio artículo 182 de la Ley de Amparo, por cuanto dispone que "se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de este". Consecuentemente, el amparo adhesivo no es un medio de defensa autónomo, sino que está estrechamente vinculado a un amparo directo que se haya promovido con anterioridad por la parte contraria.[9] De lo anterior también se desprende, con evidente claridad, que esta figura jurídica no procede en amparo indirecto, sino que está reservada para la vía del amparo directo.[10]
3. *Plazo en el que debe promoverse.* El plazo para su promoción es de 15 días, dato que se desprende de lo establecido en la parte final del artículo 181 de la Ley de Amparo, el cual dispone que si el presidente del tribunal colegiado de circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes para que en el aludido plazo presenten alegatos o promuevan amparo adhesivo.
4. *¿A partir de cuándo se computa dicho plazo?* El plazo de 15 días para promover el amparo adhesivo empieza a computar a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos, conforme a la Ley de Amparo, la notificación al adherente del auto en el que se admitió la demanda de amparo principal. Debe tenerse el suficiente cuidado de cumplir la carga procesal de dar seguimiento a dicha demanda que ha sido presentada ante la responsable, pues, a pesar de que el tercero interesado que pueda fungir como quejoso adherente desconozca a cuál tribunal será turnada la demanda (en caso de que existan pluralidad de ellos en la circunscripción territorial), la notificación de ese proveído no es personal, al no estar contemplada en ninguno de los supuestos al efecto previstos en el artículo 26, fracción I, de la Ley de Amparo, sino por lista de acuerdos, como así lo ha dispuesto el Pleno de la SCJN.[11]

---

9 Véanse, al respecto, las ejecutorias correspondientes a las contradicciones de tesis 32/2014, resuelta por la Primera Sala de la SCJN el 28 de mayo de 2014; 483/2013, fallada por el Pleno, en sesión de 2 de marzo de 2015, y 125/2015, de la Segunda Sala, resuelta en sesión de 26 de agosto de 2015.

10 En tal sentido, se conviene con el criterio contenido en la tesis aislada I.2o.C.4 K (10a.), consultable con el registro digital 2005835, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

11 Véase, al respecto, la jurisprudencia P./J. 62/2014 (10a.), registro digital 2008146.

5. *¿Ante quién se presenta la demanda de amparo adhesivo?* En este caso, de ninguna manera puede aplicar lo establecido en el artículo 176, párrafo primero, de la Ley de Amparo —considerando que la autoridad responsable que fungió como auxiliar en la recepción y tramitación inicial de la demanda principal ya concluyó su actuación con el envío de la misma y de las constancias pertinentes al tribunal colegiado, cesando su intervención coadyuvante—, aunque no podría predicarse categóricamente lo mismo con relación a lo establecido en el párrafo segundo del mismo numeral. La demanda de amparo adhesivo deberá presentarse precisamente ante el tribunal colegiado de circuito que conoce del juicio de amparo, que es el que admitió la demanda de amparo principal,[12] dado que el artículo 182, párrafo primero, textualmente señala que la demanda adhesiva se tramitará "en el mismo expediente" de amparo, lo que resulta claramente indicativo de que debe presentarse ante el propio tribunal en el que se radicó la demanda inicial.[13] Desde luego que puede presentarse ante la oficina de correspondencia común que auxilie al tribunal colegiado correspondiente, o en los casos en que se tenga implementado, mediante el denominado "buzón judicial", pues en ambos casos se obtiene el mismo efecto que el de su presentación directa ante el tribunal.[14] En estos casos, el promovente deberá tener la precaución de dirigir expresamente la demanda adhesiva al tribunal colegiado de circuito que conoce del amparo principal.
6. *¿Cuál es la consecuencia del incumplimiento de esta carga procesal?* La consecuencia de que la demanda de amparo adhesivo se presente ante la autoridad res-

---

12 Así lo sostuvo el Pleno de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 79/2014, dando origen a la jurisprudencia P./J. 15/2017 (10a.), con registro digital 2015470.

13 En la práctica se ha dado el caso de autoridades responsables que demoran injustificadamente el trámite inicial de la demanda de amparo principal, y de forma exagerada transgreden el plazo de cinco días previsto en el art. 178 de la Ley de Amparo, para integrar y remitir la demanda y anexos a los tribunales de amparo, sin que los presidentes de los tribunales colegiados de circuito apliquen la sanción prevista en el numeral 260, frac. IV, de la ley (multa de cien a mil unidades de medida y actualización), lo que motiva que el retraso se vuelva una constante. En esos casos, algunos interesados han optado por presentar las demandas de amparo adhesivo ante la propia autoridad responsable. No es lo correcto, ni lo aconsejable (pues el propio promovente se auto limita y renuncia al plazo legal para deducirlo, que aún no inicia); sin embargo, al igual que como ordinariamente se procede con los alegatos que eventualmente se presentan ante la propia responsable, por regla general, los presidentes de los tribunales de amparo, al admitir la demanda principal, suelen admitir también la demanda de amparo adhesivo, pues al menos por lo que hace a la oportunidad, estimamos que no existe impedimento legal para ello.

14 Véanse al respecto el capítulo quinto (destacadamente los arts. 24 al 41 y 50 al 56) del Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de enero de 2015, con su última modificación, publicada el 7 de diciembre de 2018.

ponsable o ante una distinta del tribunal colegiado que conoce del amparo principal es que tal presentación no surte efecto legal alguno, y no se suspende ni se interrumpe el plazo de 15 días para promoverlo, por lo que se estará a la fecha en que se reciba en el tribunal colegiado que conoce del amparo principal. Esto ocasiona, por regla general, que al recibirla el órgano competente, la demanda resulte extemporánea, lo que motivará su desechamiento de plano, por auto de presidencia.

7. *Atendiendo a lo anteriormente expuesto, ¿cómo se computa el plazo de 15 días para promover el amparo adhesivo?* Sobre la base de que la autoridad responsable no tiene injerencia legal alguna en la substanciación del amparo adhesivo, vale la pena enfatizar que para determinar la oportunidad de su promoción no se considerarán los días que sean inhábiles para dicha autoridad, sino que solo se excluirán del cómputo los días inhábiles para el tribunal colegiado que conoce del juicio de amparo principal,[15] en términos de lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Amparo. Por tanto, se estima que resulta inaplicable para el amparo adhesivo la Jurisprudencia 2a./J. 36/2018 (10a.), registro digital 2016696, de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro "Demanda de amparo directo. En el cómputo del plazo para presentarla, no deben excluirse los días en los que el tribunal colegiado de circuito al que corresponda conocer de aquella haya suspendido sus labores".
8. *Sujetos procesales legitimados.* El amparo adhesivo supone la admisión de una demanda de amparo directo principal. Ahora, si bien el artículo 181, como se vio, dispone notificar a las partes la admisión de la demanda de amparo principal, ello no implica que todas las partes cuenten con la legitimación necesaria para promover el amparo adhesivo (aunque todas lo estarán para presentar alegatos). Al respecto, el numeral 182 prescribe que pueden acudir a esta figura jurídica la parte "que haya obtenido sentencia favorable", así como "la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado" (sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio).[16]
9. *Sujetos procesales no legitimados.* Como contrapartida directa, la parte procesal en el juicio de origen que haya obtenido un resultado adverso no podrá promover amparo adhesivo, sino que deberá promover amparo directo

[15] Al respecto, se invoca la tesis aislada VII.2o.T.37 K (10a.), emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, con registro digital 2017290.

[16] Véase, al respecto, los cinco precedentes que dieron origen a la jurisprudencia por reiteración 1a./J. 45/2018 (10a.), registro digital 2017451; la sentencia relativa al amparo directo en revisión 6017/2015, correspondiente a la Segunda Sala del Alto Tribunal, en sesión de 25 de mayo de 2016 y la resolución de la contradicción de tesis 331/2017, resuelta por la Primera Sala el 3 de octubre de 2018.

(principal).[17] Tampoco podrán promoverlo las autoridades jurisdiccionales ni las que con tal carácter —como autoridades— funjan como actoras o demandadas en el juicio de origen (p. ej., en los juicios de lesividad o de nulidad tramitados ante los tribunales de justicia administrativa),[18] ni podrá ser promovido por el Ministerio Público adscrito al tribunal responsable que interviene como tercero interesado en el juicio principal.[19]

10. *Casos en que es procedente el amparo adhesivo (materia u objeto).* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 de la Ley de Amparo, se detona la procedencia del amparo adhesivo ante una resolución de tribunal (para efectos del juicio de amparo) total o parcialmente favorable, que ha sido reclamada en amparo por la parte contraria, y el mismo procede únicamente bajo dos supuestos: *a)* para fortalecer las consideraciones contenidas en el fallo definitivo reclamado, y *b)* para delatar las violaciones procesales que pudieran afectar las defensas del adherente con trascendencia al eventual resultado de un diverso fallo posterior.
11. *Entonces, ¿cuáles serían los requisitos para que una de las partes en el juicio natural pueda promover el amparo adhesivo?* Para estar en posibilidad de determinar si se cumplen los requisitos para que una de las partes pueda promover el amparo adhesivo, es necesario que, bajo el presupuesto de que se haya promovido un juicio de amparo directo (principal), el tribunal colegiado de circuito verifique tres circunstancias: *1)* determine si el promovente del amparo adhesivo obtuvo sentencia favorable; *2)* que, a pesar de haber obtenido sentencia favorable, tenga interés jurídico para que subsista el acto reclamado, y *3)* acreditado lo anterior, debe verificar de forma preliminar que se traten de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo reclamado y, en su caso, que se delaten violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente.[20]
12. *Requisitos de la demanda de amparo adhesivo.* Al respecto, partimos de la prescripción normativa contenida en la parte final del primer párrafo del artículo

---

17 Véase en ese contexto la resolución de la contradicción de tesis 136/2014 emitida por la Primera Sala de la SCJN en sesión de 15 de octubre de 2014.

18 En ese sentido se orienta la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 11/2014, emitida por la Segunda Sala de la SCJN en sesión de 19 de marzo de 2014, que dio origen a la Jurisprudencia 2a./J. 36/2014 (10a.), registro digital 2006609.

19 Así lo resolvió la Primera Sala de SCJN en sesión de 3 de octubre de 2018, con motivo de la contradicción de tesis 331/2017.

20 Al respecto, véanse las consideraciones de la contradicción de tesis 483/2013, resuelta por el Pleno de la SCJN en sesión de 2 de marzo de 2015, Jurisprudencia P./J. 11/2015 (10a.), registro digital 2009170, entre otras, y de la contradicción de tesis 232/2016, resuelta por la Segunda Sala el 8 de febrero de 2017, Jurisprudencia 2a./J. 21/2017 (10a.), registro digital 2013957.

182 de la Ley de Amparo, en cuanto dispone que para la presentación y trámite del amparo adhesivo rigen, "en lo conducente", las disposiciones aplicables para el amparo principal. Por tanto, consideramos que al elaborar la demanda de amparo adhesivo, el interesado deberá cumplir los requerimientos establecidos en el artículo 175 de la ley, que, a nuestro juicio, aplican sin dificultad alguna: quejoso adherente o quien promueve en su nombre, tercero interesado (por regla general, el quejoso principal), la autoridad responsable ordenadora y la sentencia, laudo o resolución (que puso fin a juicio que se reclama), salvo los matices necesarios con relación a los requisitos previstos en las fracciones V, VI y VII.

13. *Fecha de notificación que debe indicarse (frac. V).* Estimamos que lo conducente es indicar la fecha en que el adherente quedó notificado del auto de admisión de la demanda, que es la que se toma en cuenta para efectuar en este caso el cómputo del plazo legal.
14. *Preceptos violados (frac. VI).* Estimamos que como está dictado el acto reclamado, que en lo que puede ser materia del amparo adhesivo es favorable al adherente, no habría en principio ningún precepto constitucional o convencional efectivamente transgredido. Sin embargo, si la motivación es inadecuada, deficiente, o de plano ilegal, el reforzamiento de las consideraciones o argumentación que dé efectivo sustento al resolutivo favorable, así como la justificación de la existencia de violaciones procesales, puede determinar la necesidad de citar los preceptos que contengan los derechos humanos que con esas infracciones se hayan vulnerado o se pudieran transgredir en un fallo posterior, determinado por la concesión del amparo principal.
15. *Copias de la demanda para traslado.* Aunque el cuarto párrafo del artículo 182 alude a la necesidad de correr traslado con la demanda de amparo adhesivo "a la parte contraria", lo que implica una grave generalidad y falta de precisión, consideramos que deben anexarse tantas copias de la demanda como partes haya en el juicio de amparo, considerando al efecto lo establecido en el artículo 5 de la ley de la materia (y como tratándose de esta figura no se prevé la suspensión, no cabría, a nuestro juicio, solicitar la medida cautelar ni acompañar copia adicional alguna). Sin embargo, el presidente del tribunal colegiado de circuito deberá atender al mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 177 de la ley. Con todo, lo recomendable es que, en caso de duda, el adherente acompañe copias de más, y que procure no atenerse a la anterior obligación legal para que se obtengan de oficio las copias faltantes.
16. *Traslado a la parte contraria con la demanda de amparo adhesivo.* Como la ley de la materia no dispone en qué plazo debe ser desahogada la vista dada al quejoso principal con la demanda de amparo adhesivo, estimamos que deberá

ser el plazo genérico de tres días, en términos de lo establecido en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme al numeral 2, párrafo segundo, de esta última. Por tanto, si algo tiene que manifestar el quejoso (promovente del amparo principal) con relación a la demanda de amparo adhesivo, consideramos que debe hacerlo valer en el referido plazo de tres días, y no después.

17. *¿La demanda de amparo adhesivo puede ser objeto de aclaración?* Consideramos que si la demanda está sujeta a las mismas condiciones de presentación, y para el trámite del amparo adhesivo rige lo dispuesto para el amparo principal, "en lo conducente", de presentar la demanda alguna irregularidad o advertir alguna omisión, el presidente del tribunal colegiado válidamente podría mandar subsanar esas irregularidades o disponer que el adherente corrija las omisiones, previniendo al promovente de la misma, con fundamento en lo establecido en el artículo 182, párrafo primero, con relación al numeral 180 de la Ley de Amparo, incluso con el apercibimiento contenido en el segundo párrafo del último precepto en cita, cuando estime que la irregularidad es trascendente.
18. *Justificación de la personería del promovente del amparo adhesivo.* La demanda de amparo adhesivo puede ser, desde luego, suscrita por el propio quejoso adherente. Cuando ello no ocurra así, quien promueva en su nombre deberá tener reconocida la personalidad en el juicio de origen a fin de que la misma pueda ser admitida en el juicio de amparo (art. 11, párr. segundo, de la ley), sin que en estos casos esa representación pueda ser cuestionada. En cambio, si no obra dicho reconocimiento, quien promueva deberá acreditar la representación del quejoso en los términos previstos en el artículo 10 de la Ley de Amparo, caso en el cual el tribunal colegiado de circuito, en principio, por conducto de su presidente, verificará meticulosamente que el promovente efectivamente compruebe con los documentos exhibidos la personalidad que aduzca o el carácter con el que se haya ostentado, y si aquellos son insuficientes, lo prevendrá para que justifique la personalidad en forma fehaciente, apercibido de que, de no hacerlo así con documentos anteriores a la fecha de presentación de la demanda, esta se tendrá como no presentada.
19. *Designación de autorizados para oír y recibir notificaciones.* Para la demanda de amparo adhesivo aplican de igual manera los artículos 12 y 13 de la Ley de Amparo, lo que implica que, por regla general (de la cual quedan excluidas algunas materias), la asesoría jurídica que el adherente reciba en el juicio natural no se extiende al amparo adhesivo, por lo que deben expresarse en la demanda las autorizaciones correspondientes y, en caso de pluralidad de quejosos adherentes, la designación del representante común.

20. *Finalidad de los "conceptos de violación" en el amparo adhesivo (frac. VII).* En este caso, los conceptos de violación deberán estar encaminados a: *1)* fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio que determinaron los puntos resolutivos favorables al adherente, o bien, *2)* a destacar la existencia de todas aquellas violaciones procesales cometidas que pudieran trascender al resultado del fallo que habrá de dictarse, de concederse el amparo principal.[21]
21. *¿En qué consiste y cómo se desarrolla la primera opción de los conceptos de violación en el amparo adhesivo, consistente en fortalecer las consideraciones de la sentencia reclamada?* Esta primera opción consiste en esgrimir razones que generen convicción y certeza en el tribunal de amparo sobre la corrección jurídica del fallo reclamado para preservar su subsistencia. Es importante destacar que esta vertiente de la demanda de amparo adhesivo no puede hacerse consistir en "contestar", controvertir o desvirtuar las argumentaciones del quejoso principal contenidas en la demanda de amparo primigenia, como tampoco en validar dogmáticamente las consideraciones del acto reclamado o reiterar lo sostenido por la autoridad responsable, dado que las manifestaciones con tales tendencias serán calificadas como inoperantes y, con ello, serán inconducentes para generar la posibilidad de una resolución favorable en la adhesión.[22]

    Esta opción consiste en la actividad argumentativa tendente a reforzar, ampliar o robustecer las razones que sustentan el acto reclamado y que concluyen en un resolutivo favorable al quejoso adherente; se trata de mejorar las consideraciones vertidas por la responsable, a través de la expresión razonada de los motivos de hecho y de derecho que sirvan para dar solidez a las líneas argumentativas que adoptó y desarrolló dicha autoridad (lo que implica que no podrán ser materia de estudio ni pronunciamiento las cuestiones que la responsable no atendió o aquellas respecto de las cuales no exista pronunciamiento en la resolución combatida).[23] Así, fortalecer implica

---

21 Así lo consideró el Pleno de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 483/2013, en sesión de dos de marzo de 2015, ejecutoria en la cual, además, precisó con relación al amparo adhesivo, que "se trata de una acción con una finalidad específica y claramente delimitada por el legislador, en virtud de que se configura como una acción excepcional que se activa exclusivamente para permitir ejercer su defensa a quién resultó favorecido con la sentencia reclamada y con la intención de concentrar en la medida de lo posible las afectaciones procesales que se ocasionaron o pudieron ocasionar, para evitar retrasos injustificados y dar celeridad al procedimiento".

22 Véase, al respecto, la resolución de la contradicción de tesis 136/2014, emitida por la Primera Sala de la SCJN en sesión de 15 de octubre de 2014, de la cual emanaron, entre otras, las jurisprudencias 1a./J. 78/2014 (10a.), registro digital 2008072 y 1a./J. 80/2014 (10a.), registro 2008070.

23 Véase, en tal sentido, la jurisprudencia VI.1o.C. J/1 (10a.), registro digital 2005415, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

reforzar o nutrir los motivos y fundamentos del acto reclamado, dado que el legislador ha estimado que la pretensión deducible en el amparo adhesivo es la subsistencia de dicho acto,[24] de manera que la actividad del quejoso adherente presupone que las consideraciones contenidas en la resolución, a pesar de resultarle favorable en el aspecto abordado, son mejorables, dado que esta carece de motivación suficiente, de fundamentación adecuada o que presenta deficiencias en uno u otro de esos rubros, o en ambos y, por tanto, es susceptible de reforzamiento mediante el agregado de otros argumentos, motivos o fundamentos.[25]

22. *¿En qué consiste la segunda opción de los conceptos de violación en el amparo adhesivo, relativa a delatar la existencia de violaciones procesales?* Si bien puede afirmarse que la primera opción es completamente opcional para el tercero interesado en el amparo principal, estimamos que la segunda vertiente importa específicamente el cumplimiento de una carga procesal que compele a promover el amparo adhesivo en todos aquellos casos en que se hayan cometido violaciones procesales que, sin embargo, no lograron trascender al resultado del fallo, pero que eventualmente trascenderán, de estimarse procedente y fundada la acción principal de amparo,[26] con la circunstancia de que, si no

---

24 Al resolver la contradicción de tesis 483/2013, en sesión de 2 de marzo de 2015, el Pleno de la SCJN determinó que "el amparo adhesivo es el acto procesal que corresponde a quien obtuvo sentencia favorable en el juicio de origen y que, ante el amparo directo promovido por su contraparte, requiere expresar argumentos que refuercen los fundamentos de derecho y motivos fácticos de los cuales se valió el órgano jurisdiccional responsable para darle la razón. Así, el amparo adhesivo, se compone de argumentos tendientes a mejorar la resolución judicial a fin de que el mismo subsista en sus términos y adquiera mayor fuerza persuasiva; lo anterior, evidencia la naturaleza accesoria del juicio de amparo directo principal, en virtud de que si este no prospera, el amparo adhesivo ve colmado el interés jurídico que subyace a su promoción".

25 En ese sentido, resulta útil la tesis aislada II.1o.T.5 K (10a.), registro digital 2010113, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.

26 Intentemos ilustrar esa trascendencia, no actual, sino futura, determinante de la necesidad de promover el amparo adhesivo para delatar una violación procesal que no provocó inicialmente un perjuicio real, pero que habrá de ocasionarlo, con el siguiente ejemplo: en el curso de un juicio laboral, la parte actora (trabajador) pretendió acreditar la procedencia de la prestación de "pago de horas extras" en un supuesto en el que le correspondía la carga de la prueba, y al efecto ofreció el desahogo de la declaración de tres testigos, exponiendo su imposibilidad para presentarlos, por lo que solicitó que fueran hechos comparecer por la Junta laboral. Las testimoniales fueron ilegalmente desechadas por la Junta, y a pesar de ello, en el laudo la patronal fue condenada, sin sustento probatorio alguno, al pago de horas extras por la cantidad máxima procedente. Desde luego que ello implica que en el rubro anotado la violación procesal aludida no trascendió a un resolutivo desfavorable en el laudo. La parte patronal promovió amparo directo y, entre otros conceptos de violación, planteó la inconstitucionalidad de la condena al pago de horas extras. En este caso es previsible que, de ser procedente el amparo principal, la condena relativa podría quedar insubsis-

se dedujo la acción de amparo adhesivo en el que se hicieran valer tales violaciones procesales, ya no será procedente invocarlas en un amparo posterior promovido contra la sentencia dictada en cumplimiento del fallo protector, al haber operado la preclusión que el poder reformador ideó y que el legislador secundario estableció al efecto.

23. *"Preparación de las violaciones procesales" reclamadas en amparo adhesivo.* Por regla general, para poder reclamar violaciones procesales en amparo, será condición que el promovente hubiese agotado (implica interponer y dar seguimiento hasta su conclusión) los recursos o medios ordinarios de defensa procedentes conforme a la ley que rija el acto, que es a lo que en el ámbito forense se denomina "preparar las violaciones procesales". Las excepciones a esta carga previa se establecen en el artículo 182, párrafo tercero, de la Ley de Amparo. Al respecto, destaca la mayor amplitud del catálogo contemplado en el artículo 171, párrafo segundo, de la propia ley, que no replica en su literalidad, sino que amplía el catálogo de excepciones contemplado en el artículo 107, fracción III, inciso a), parte final, de la Constitución Federal.[27]
24. *¿Cuál es la consecuencia de no haber "preparado las violaciones procesales" antes de promover el amparo adhesivo?* La consecuencia de no haber impugnado, mediante los recursos o medios ordinarios de defensa, las violaciones procesales en el curso del procedimiento de origen, es que los conceptos de violación en el que se aduzcan dichas violaciones se calificarán como inoperantes y se desestimarán sin ser analizados, salvo que se actualice alguna de las excepciones contempladas en el artículo 182, párrafo tercero, o incluso, a nuestra consideración, en el artículo 171, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.
25. *Excepciones a la carga procesal de "preparar las violaciones procesales" en amparo adhesivo.* La consecuencia anunciada ante la omisión de "preparar las violaciones procesales" no se actualiza tratándose de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja so-

tente. Por tanto, el actor debe promover el amparo adhesivo para hacer valer la violación procesal consistente en el indebido desechamiento de las testimoniales referidas, pues de resultar fundado el correlativo concepto de violación de la demanda principal, en la sentencia de amparo el tribunal colegiado habrá de analizar y decidir si, en efecto, se actualizó la violación procesal delatada, que en este caso podría dar lugar a que se concediera el amparo al quejoso adherente, en lugar de otorgar la protección constitucional al quejoso principal en el aludido rubro.

27 Desde luego, podremos advertir que en el numeral 182, párrafo tercero, no se alude expresamente a los actos que afecten derechos relativos al estado civil de las personas, ni al orden y estabilidad de la familia, y tampoco se hace referencia expresa a los comuneros, como sí se advierte en el art. 171, párr. segundo.

cial para emprender un juicio, y en materia penal, tratándose del imputado y del ofendido o víctima.[28]

26. *Consecuencia de no delatar en el amparo adhesivo todas las violaciones procesales con trascendencia posterior al resultado del fallo.* En el artículo 174, párrafo primero, de la Ley de Amparo, se contiene una carga procesal que involucra una idea de completitud en torno a la delación de las violaciones procesales, aplicable tanto para el quejoso principal como para el adherente, que consiste en que en las respectivas demandas deben impugnar la totalidad de las violaciones procesales que estimen se hayan cometido en su contra en el curso del procedimiento, en la inteligencia de que las que no se hagan valer oportunamente se tendrán como consentidas, lo que implica que no podrán controvertirlas, ni el tribunal de amparo podrá acogerlas de oficio, con posterioridad (arts. 174, párr. tercero, y 182, párr. quinto, de la Ley de Amparo).
27. *Carga procesal de señalar la trascendencia al resultado del fallo.* El propio artículo 174, párrafo primero, *in fine*, atribuye —tanto al quejoso principal como al adherente— la carga procesal de precisar la forma en que las violaciones procesales delatadas trascendieron al resultado del fallo. Esta carga, que ordinariamente pasa inadvertida para los litigantes, supera por mucho la trascendencia de una expresión que se contiene en poco más de medio renglón de un precepto legal, pues en ocasiones es ignorada en las demandas de amparo de estricto derecho, lo que determina la inoperancia de los conceptos de violación correspondientes y deja intocada la violación procesal. Al respecto, ambas salas de la SCJN han establecido que en la porción normativa que se comenta se contiene una directriz y mandato inexcusable cuando no aplica la suplencia de la queja, por lo que el incumplimiento de tal carga trae como resultado que el tribunal colegiado no deba analizar la violación procesal delatada.
28. *¿Cómo se explica la carga de hacer valer la trascendencia al resultado del fallo si este fue favorable al quejoso adherente? (Forma de hacer valer en el amparo adhesivo la trascendencia al resultado del fallo de las violaciones procesales).* De la interpretación sistemática

[28] Nótese que, acertadamente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2016, el legislador ordinario reformó el tercer párrafo del art. 182 de la Ley de Amparo, para incluir a la víctima u ofendido entre los sujetos relevados de la carga de "preparar las violaciones procesales"; sin embargo, el legislador omitió contemplar a los "comuneros", no contemplados en la redacción original del precepto, que sí se señalan expresamente en el art. 171, correlativo aplicable tratándose del amparo principal, mientras que, tratándose de este último precepto, no actuó en consecuencia al reformar el numeral 182, pues no contempló inicialmente, ni modificó luego el art. 171, para adicionar entre los eximidos a la víctima u ofendido. Sin embargo, consideramos que tanto los comuneros como la víctima u ofendido están exentos de la carga procesal de hacer valer la impugnación ordinaria contra las violaciones procesales en el curso del procedimiento de origen, para poderlas plantear en amparo directo, principal o adhesivo.

de los artículos 174 y 182 de la Ley de Amparo se desprende que, si bien el quejoso adherente no está en condiciones de señalar la forma en que las violaciones procesales trascendieron al resultado de la sentencia o laudo (puesto que dicha resolución le favorece), sí debe señalar en la demanda cómo dichas violaciones pudieran trascender (a futuro), ya que tiene la carga procesal de impugnar las violaciones al procedimiento que, sin haberse reflejado en el sentido de la sentencia por haberle favorecido, pudieran, eventualmente, trascender en su perjuicio en la nueva resolución que llegara a dictarse en cumplimiento del amparo otorgado al quejoso principal.[29] Es decir, el aludido perjuicio

> […] debe valorarse en el contexto del amparo adhesivo, en función de la proyección del resultado del amparo principal, de modo que si este llegara a acogerse, en ese momento se actualizaría el perjuicio para quien resintió la violación procesal, razón por la cual es necesario, así sea de manera preventiva, concentrar en el mismo juicio el planteamiento de las violaciones procesales cometidas para que el tribunal colegiado esté en condiciones de analizarlas de ser el caso, es decir, si llegara a considerar la posibilidad de conceder el amparo al quejoso principal.[30]

29. *Consecuencias de no hacer valer oportunamente el amparo adhesivo.* En el penúltimo párrafo del artículo 182 de la Ley de Amparo se establece categóricamente que la falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar después las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra.[31] No aplicará la regla anterior-

---

[29] En este punto, resulta sumamente ilustrativa la tesis aislada II.1o.T.23 K (10a.), registro digital 2015957, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.

[30] La Primera Sala ha abordado en diversos precedentes esta proyección futura de la trascendencia o perjuicio derivado de las violaciones procesales, y ha destacado que es claro que el perjuicio no es actual —dado que el fallo le es favorable—, por lo que es evidente que no está en condiciones de hacer valer desde luego las violaciones procesales en el amparo directo principal, al carecer de interés jurídico para ello; sin embargo, ha señalado que la necesidad de plantear las violaciones procesales se justifica ante la pretensión del legislador de que en un solo juicio se resuelva sobre la totalidad de tales violaciones, para evitar retrasos injustificados y dar celeridad al procedimiento, por lo que esa trascendencia solo puede hacerse evidente al momento en que la contraparte obtiene la protección de la justicia de la Unión. Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias emitidas en los amparos directos en revisión 6635/2015, fallado el 23 de noviembre de 2016; 5022/2016, resuelto el 3 de mayo de 2017 (de donde deriva el texto parcialmente transcrito en este párrafo); 5207/2015 y 5195/2015, fallado el 14 de junio de 2017, dando origen a la tesis aislada 1a. CCCXLIV/2018 (10a.), registro digital 2018771; y 5318/2017, fallado el 21 de febrero de 2018.

[31] Al respecto, son ilustrativas las resoluciones adoptadas en los amparos directos en revisión 6335/2015, el 23 de noviembre de 2016; 5207/2015 y 5195/2015, ambos resueltos en sesión de

mente referida en aquellos casos en que quien obtuvo resolución favorable no haya estado en posibilidad de hacer valer a través del amparo adhesivo las violaciones procesales que en una oportunidad posterior delate (después de un amparo directo promovido por la contraria y ya resuelto), pues la preclusión está de esa manera condicionada en la propia porción normativa en comento, al establecer la referida consecuencia legal "siempre que haya estado en posibilidad de hacerlas valer" (las violaciones procesales).

30. *¿Es correcto invocar en la demanda de amparo adhesivo la actualización de causas de improcedencia de la acción de amparo principal?* Sin que con ello se afirme que el tribunal colegiado no vaya a atender las causas de improcedencia del amparo principal que se hagan valer en el adhesivo (o incluso de manera extemporánea) —dado que, a fin de cuentas, la procedencia del juicio de amparo es de orden público—, estimamos que no es correcto emplear dicha figura procesal para tal efecto, dado que el mismo escapa a los dos supuestos legalmente establecidos como objeto del amparo adhesivo. Las causas de improcedencia del amparo principal, así como los argumentos de desestimación de los conceptos de violación y las consideraciones por las que se consideran inoperantes o infundados los argumentos vertidos en la demanda de amparo principal, deben plantearse en los alegatos que se presenten dentro del plazo de 15 días posteriores a la admisión de la misma.
31. *¿Es procedente que una misma parte procesal promueva amparo adhesivo y formule alegatos por escrito con relación a la demanda de amparo principal?* No solo es legalmente procedente lo anterior, sino que consideramos incluso que es lo correcto, cuando se tienen pretensiones jurídicas en ambos sentidos. El litigante debe tener claro que ambas figuras procesales —el amparo adhesivo y los alegatos— tienen distintas naturaleza, finalidad, objeto y materia, y que, con relación a un mismo juicio de amparo principal, resultan no excluyentes, sino complementarias, pues es claro que lo que se puede plantear a través de una de tales figuras, por regla general, no se puede aducir en la otra. Así, en el amparo adhesivo el interesado podrá proporcionar los argumentos que estime pertinentes para fortalecer las consideraciones contenidas en el fallo definitivo reclamado, en cuanto le son benéficas, así como delatar las violaciones procesales que pudieran afectar sus defensas con trascendencia al eventual resultado de un diverso fallo posterior, de prosperar el amparo principal, pero no debe ocuparse de controvertir la demanda de amparo principal; en cambio, mediante los alegatos, como garantía del debido proceso, ejerce su derecho de contradicción precisamente frente a las pretensiones del quejoso

14 de junio de 2017, dando lugar a la tesis aislada 1a. CCCXLIV/2018 (10a.), registro digital 2018771.

principal, proporcionando los argumentos por los cuales estima que no le asiste razón o aduce que debe sobreseerse en el juicio de amparo, sin olvidar que subsiste la premisa jurisprudencial de que los alegatos no forman parte de la litis en el juicio de amparo, por lo que el tribunal colegiado está obligado a atenderlos, mas no a dejar constancia de su desestimación en la sentencia, salvo que en ellos se hagan valer causas de improcedencia de la acción principal.[32]

32. *¿Es posible que una de las partes pueda plantear con relación a un mismo juicio natural una demanda de amparo principal y una demanda de amparo adhesivo?* No solo es jurídicamente admisible, sino que incluso es lo legalmente procedente cuando se dan las condiciones requeridas para la convergencia de uno y otro supuestos. La procedencia del juicio de amparo directo no parece generar problema de entendimiento alguno. Comprender los supuestos de procedencia del amparo adhesivo es lo que permitirá delimitar el alcance de las pretensiones que en el mismo pueden plantearse, y poder establecer con claridad la materia y contenido de los conceptos de violación en uno y otro medio extraordinario de defensa.

Esta posible concurrencia supone el dictado de una sentencia (o laudo) a la que en el ámbito forense se denomina "mixta"; es decir, aquella en la cual uno de los litigantes obtiene un fallo en una parte favorable y en otra adverso. En los aspectos en los que el fallo le perjudique, el interesado en controvertir tales alcances perniciosos podrá acudir al amparo directo (principal), o bien, podrá optar por conformarse con los aspectos benéficos de la resolución para obtener la ejecución del fallo. Si la parte contraria promueve el juicio de amparo, admitida la demanda, podrá a su vez promover amparo adhesivo (con independencia de que haya promovido amparo principal, en el que, por su parte, la contraria podrá deducir el amparo adhesivo), con el objeto de reforzar las consideraciones del fallo que concluyan en los aspectos favorables a sus pretensiones, y deberá hacerlo si existieron violaciones procesales que, aunque no se reflejaron en su perjuicio en la resolución reclamada, de otorgarse el amparo a la contraria trascenderían en el dictado de la nueva sentencia, pues, de no hacerlo así, ya no podrá hacerlas valer en un posterior amparo.[33]

---

[32] Al respecto, resultan ilustrativas las tesis aisladas VII.2o.T.14 K (10a.), registro digital 2013093 y VII.2o.T.43 K (10a.), registro digital 2018048, ambas aprobadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. Véase también la jurisprudencia P./J. 26/2018 (10a.), del Pleno de la SCJN, con registro digital 2018276.

[33] En ese sentido, resulta ilustrativa la resolución de la contradicción de tesis 483/2015, por parte del Pleno de la SCJN, así como tesis aislada XVIII.4o.16 K (10a.), registro digital 2007387, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito y la diversa tesis (IX Región) 1o.5

33. *¿Se pueden impugnar en amparo adhesivo las consideraciones del acto reclamado que concluyan en un punto decisorio que perjudica al adherente?* La respuesta a este interrogante es negativa. Es cierto que el artículo 182, párrafo tercero, de la Ley de Amparo señala categóricamente que los conceptos de violación en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, "a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica". Sin embargo, al resolver la contradicción de tesis 483/2013, el Pleno de la SCJN consideró que, atendiendo a los fundamentos y naturaleza de la acción de amparo adhesivo, el promovente solo puede deducir pretensiones dirigidas al fortalecimiento de las consideraciones del fallo reclamado, así como violaciones procesales que eventualmente trascenderán a la resolución que se dicte en cumplimiento del amparo concedido al quejoso principal. En esas condiciones, precisó que "si la parte que obtuvo sentencia favorable estima que la sentencia le ocasiona algún tipo de perjuicio, está obligada a presentar amparo principal".[34] Por tanto, debe asumirse que el legislador se refiere necesariamente a violaciones procesales que trasciendan al resultado del fallo y que pudieran concluir en un punto decisorio que le perjudique, de resultar fundado un concepto de violación planteado en el amparo principal. Por tanto, si desde el dictado del fallo alguna consideración reflejada en un punto decisorio ya le perjudica, el afectado debe promover amparo principal.[35]
34. *¿Se puede impugnar mediante el amparo adhesivo la inconstitucionalidad de normas generales en que se funde el acto reclamado?* Debe recordarse que en el amparo directo se puede impugnar la resolución definitiva por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, en cuyo caso, la impugnación debe contenerse en los conceptos de violación y no invocarse como acto reclamado destacado (art. 175, frac. IV, párr. segundo, de la Ley de Amparo). Sin embargo, esta porción normativa no aplica para el amparo adhesivo, de manera que en este no podrá plantearse la impugnación de normas generales en que se

---

K (10a.), registro digital 2008870, correspondiente al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región. Respecto a la preclusión, se recomienda el análisis de las ejecutorias que dieron lugar a la jurisprudencia por reiteración de tesis 1a./J. 45/2018 (10a.), registro digital 2017451.

[34] De la referida contradicción de tesis emanó —entre otras— la jurisprudencia P./J. 8/2015 (10a.), con registro digital 2009171, de rubro "Amparo adhesivo. Es improcedente este medio de defensa contra las consideraciones que causen perjuicio a la parte que obtuvo sentencia favorable".

[35] Véase también, al respecto, la jurisprudencia P./J. 9/2015 (10a.), con número de registro electrónico 2009173.

funde el acto reclamado. La razón jurídica estriba en que, al resolver la contradicción de tesis 483/2013, el Pleno de la SCJN estableció que en esta vía excepcional solo se pueden incorporar argumentos para fortalecer las consideraciones de la sentencia en la parte que beneficia, o violaciones procesales trascendentes al resultado de un fallo posterior, mas no se pueden introducir planteamientos de inconstitucionalidad de normas generales, dado que este medio de defensa no tiene el alcance de anular o dejar sin efectos la sentencia reclamada cuando no se trata de violaciones procesales.[36]

35. *¿Aplica en el amparo adhesivo la suplencia de la queja?* Este es un punto que se antoja poco claro en la regulación del juicio de amparo adhesivo, partiendo del hecho de que en el numeral 182 de la ley de la materia no se contiene indicación alguna al respecto. Sin embargo, esa trascendente cuestión fue abordada por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el amparo directo en revisión 2569/2016,[37] en sesión de 25 de enero de 2017. Los argumentos de inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley de Amparo planteados en el recurso por el inconforme fueron desestimados por la Sala, al considerar que la suplencia de la queja está contemplada en el título primero de la ley de la materia (art. 79), relativo a las reglas generales que habrán de observarse en la substanciación del juicio de amparo, por lo que si bien el artículo 182 no establece de manera expresa la aplicación del principio de suplencia en el amparo adhesivo, bastará remitirse al numeral 79 de la propia ley, en el cual se prevé la obligación de los juzgados y tribunales de amparo de suplir la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios en los casos

[36] En ese sentido se pronunció la Primera Sala del Alto Tribunal, al desechar el amparo directo en revisión 5103/2017, en sesión de 22 de noviembre de 2017, interpuesto contra una sentencia de amparo en la cual el tribunal colegiado excluyó la posibilidad de que en el amparo adhesivo se plantearan cuestiones de constitucionalidad de normas generales (en el caso, el art. 1934 del Código Civil para la Ciudad de México). La Sala se remitió a lo resuelto por el Pleno, en cuanto su jurisprudencia determina el alcance del artículo 182 de la Ley de Amparo, reiterando que el amparo adhesivo constituye una vía excepcional y exclusiva para incorporar solamente cuestiones que fortalezcan la sentencia reclamada o para delatar violaciones procesales de futura trascendencia, habiendo enfatizado el Pleno que "no es válido hacer valer cuestiones ajenas a lo expresamente previsto en este último precepto legal, pues aun cuando el órgano colegiado debe resolver integralmente el asunto para evitar la prolongación de la controversia, ello debe hacerse respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento".

[37] En dicho asunto, el recurrente sostuvo que el art. 182 de la Ley de Amparo es inconstitucional porque no prevé la suplencia en la deficiencia de la queja, vulnerando los arts. 1 y 123 constitucionales, aun cuando se trata de la parte trabajadora en el juicio de origen. Adujo también que el referido numeral impugnado impone una desventaja procesal a la parte trabajadora, por cuanto no prevé la suplencia de la queja, sino solo dispone que el amparo adhesivo procederá cuando se fortalezcan las consideraciones del fallo o se aleguen violaciones procesales, lo cual no es acorde con lo dispuesto en el art. 79, frac. V, de la Ley de Amparo.

que en dicho precepto legal se establecen. En ese tenor, la Segunda Sala sostuvo que los órganos de amparo están obligados a suplir la queja en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, puesto que la obligación legal que emana de dicha disposición rige para todos los medios de defensa regulados en la aludida ley, "incluido el amparo adhesivo, siempre que este se promueva por alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 79 de la ley".

36. *¿Resulta aplicable con relación al quejoso adherente la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo?* En términos de lo dispuesto en la referida prescripción normativa, el tribunal de amparo está obligado a dar vista al quejoso (que, cabe destacarlo, se notificará por lista de acuerdos) para que manifieste en el plazo de tres días lo que a su interés convenga, cuando advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes. Como el artículo 182 de la Ley de Amparo dispone en su párrafo primero, parte final, que la presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, resulta indiscutible que tal dispositivo aplica en sus términos para el amparo adhesivo, con las modulaciones contenidas en la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.),[38] cuando el sobreseimiento deriva de lo resuelto en el amparo principal.

VII. A manera de conclusión

Es importante que los operadores jurídicos puedan ver en el amparo adhesivo no solo una oportunidad para optimizar el juicio de amparo como un recurso efectivo y como un reflejo del principio de concentración, de cara a la posibilidad de acelerar la solución integral de los problemas que subyacen en el procedimiento de origen y evitar la prolongación de la controversia a través de amparos sucesivos con soluciones parciales, sino que puedan advertir que dicha figura jurídica constituye también, por regla general, una carga procesal (que, a su vez, implica el cumplimiento de pluralidad de exigencias normativas y requerimientos legales que también conforman diversas cargas), con consecuencias graves en caso de incumplimiento.

Por otro lado, a pesar de que la regulación específica de esta figura jurídica se concentra en un par de preceptos legales, los operadores jurídicos deben conocer a cabalidad sus pormenores, exigencias, requerimientos y particularidades, pues como

[38] Aprobada por la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 19/2016, con el rubro "Juicio de amparo. La obligación de dar vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia en términos del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, como consecuencia de una ejecutoria dictada en un asunto relacionado, debe quedar al prudente arbitrio del juzgador", registro digital 2011696.

evidencia el exagerado número de criterios jurisprudenciales y tesis aisladas emitidas por la SCJN, los entonces plenos de circuito y los tribunales colegiados de circuito, no es una figura jurídica de fácil comprensión, además de que su entendimiento pleno y total delimitación a la fecha se encuentra aún en fase de transición, por lo que es indispensable dar seguimiento a los criterios vinculantes que vayan surgiendo en torno a esta figura.

Finalmente, es claro que antes de promover un amparo adhesivo, el operador jurídico deberá estar completamente informado de sus características, particularidades y exigencias, con el objeto de evitar o, al menos, disminuir el margen de error en el planteamiento y presentación de la demanda.

El cumplimiento de sentencias de amparo directo

Manuel L. Hallivis Pelayo

I. Introducción

La preocupación por los derechos humanos ha ido modelando a los Estados nación hacia verdaderos Estados constitucionales y democráticos de derecho. Nuestro país no ha sido la excepción, haciéndose patente su compromiso desde el siglo antepasado con el juicio de amparo y con las reformas constitucionales publicadas en junio de 2011, complementadas con los avances logrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).[1]

Según Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, esa reforma constituyó "[…] la piedra angular que dio nuevo impulso al juicio de amparo […] lo cual se materializó con la NLA [Nueva Ley de Amparo] publicada […] el 2 de abril de 2013[…]"[2] y respondió, entre otros aspectos, "[…] al rezago en el cumplimiento de las sentencias de amparo, un grave problema si se considera la efectividad auténtica del juicio de amparo como institución de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades para proteger los derechos de las personas".[3] Precisamente este estudio trata de analizar el qué y el cómo del cumplimiento de las ejecutorias de amparo directo.

---

1 Los avances se han ido dando paulatinamente con casos paradigmáticos, como el de *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, que, entre otros aspectos, dio entrada al control difuso de la convencionalidad y la constitucionalidad.

2 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, cit. por Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *Cumplimiento y ejecución de las sentencias, Nueva Ley de Amparo, procedimientos y recursos,* México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 21.

3 *Idem.*

II. Preocupación por los derechos humanos

Esta inicia hace mucho con una concepción filosófica,[4] pasando a una política que inspiró a las declaraciones del siglo XVIII, como la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la que todos los derechos fundamentales fueron reconocidos como derechos "universales" de las personas (no solo de los ciudadanos),[5] y que representa, junto con la Constitución de Estados Unidos de 1787, "[…] una especie de acta de nacimiento del constitucionalismo".[6]

Para Ferrajoli, esto continuó en las constituciones, hasta la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 10 de diciembre de 1948 y los pactos sobre derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de 16 de diciembre de 1966, "transformándose en derecho internacional vigente incorporado al derecho interno de los Estados firmantes".[7] Según él, fue precisamente con

---

4 Hay quienes se remontan más atrás; Carbonell considera que el primer documento con influencia histórica fue la Magna Carta de Juan sin Tierra de 1215, documento que empieza a definir derechos y a limitar los poderes del rey. Posteriormente, siguieron documentos como las Siete Partidas, que consignan el principio de libertad; el Código Legislativo Nacional de Magnus Erickson, el Edicto de Nantes de 1598, los documentos de las colonias americanas del siglo XVII, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y la *Bill of Rights* inglesa de 1689: "Ya en el siglo XVIII encontramos, por ejemplo, la Carta de Privilegios de Pennsylvania de 1701 y […] la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y la Declaración de Derechos y Normas Fundamentales de Delaware, también de 1776 […] y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 […]". Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, 1a. reimp., México, Porrúa, 2010, pp. 38-40, XIV, 43-44. *Cfr.* Valencia Villa, Alejandro, "Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos", en Martín, Claudia; Rodríguez Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 1a. reimp., México, UIA-American University-Fontamara, 2006, pp. 119-123.

5 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil,* 3a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2002, p. 145 y Carbonell, Miguel, o*p. cit.*, pp. 38-40 y 65.

6 A la Constitución de los Estados Unidos se le añadió, en 1791, la Declaración de Derechos que garantizaba a los estadounidenses derechos básicos como la libertad de expresión y religión: Kramer, Ann, *Derechos humanos: ¿quién decide?*, Madrid, Ediciones Morata, 2007, p. 54. *Cfr.* Álvarez Ledesma, Mario, *Acerca del concepto de derechos humanos,* México, McGraw-Hill, 1998, Serie Jurídica, pp. XI, XII-XIV. *Cfr.* Valencia Villa, Alejandro, "Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos", en Martín, Claudia; Rodríguez Pinzón, Diego y Guevara B., José A. (comps.), *op. cit.,* pp. 119-123. "A este marco normativo […] se añaden, en sus propios ámbitos, dos sistemas de gran alcance: el europeo, basado en la Convención Americana o Pacto de San José, de 1979". García Ramírez, Sergio, *La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano*, p. 987.

7 Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, pp. 116 y 117, cita en p. 117. Vale la pena hacer mención de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la primera Constitución político-social del mundo, al haber considerado no solo derechos individuales sino derechos sociales en esa época llamados de 'segunda generación'.

la carta de la ONU que se marcó el nacimiento de un nuevo derecho internacional, convirtiéndose en un auténtico ordenamiento jurídico supraestatal, un derecho vinculante para los Estados miembros, en el que *también los individuos* (como titulares de los derechos humanos que les confieren la Declaración de 1948 y los pactos de 1966) y los pueblos (titulares del derecho de autodeterminación), *son sujetos del derecho internacional*.[8]

A partir de estos instrumentos, todos los seres humanos, por el hecho de serlo, son titulares de derechos oponibles al Estado y "[…] el modo en que un Estado respete los derechos de las personas, pasó a ser una materia de interés internacional".[9] Eduardo Ferrer resalta el hecho de que los tratados internacionales, una vez que han sido debidamente incorporados, *son* derecho nacional "de fuente internacional", y ello implica que se "[…] va conformando implícitamente un bloque de constitucionalidad".[10] Este bloque, desde las reformas de 2011, queda

> […] conformado por el texto constitucional, los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, así como cualquier otra ley en la que se preserve y tutele de alguna forma la dignidad de la persona. El bloque de constitucionalidad posee una primacía normativa, pero su eficacia no subyace en el hecho de ser un ordenamiento jerárquicamente supremo, sino en la importancia de su contenido, es decir, los valores, principios y Derechos Humanos son la razón de ser y fin de todo Estado Constitucional.[11]

III. El juicio de amparo en el contexto de protección a los derechos humanos

La protección a los derechos humanos fue evolucionando hasta lo que es ahora. González Oropeza cita el caso resuelto en 1610 por el *Common Pleas* del Reino Unido, relativo a una "detención ilegal" a Thomas Bonham en el que se decidió que una ley

---

8 Aclara que, antes de 1948, era impensable que el ciudadano se quejara "[…] contra su propio Estado ante una jurisdicción internacional, al igual que hasta el siglo pasado, antes de la creación de una justicia administrativa, habría sido inconcebible el recurso de un ciudadano contra el Estado ante la jurisdicción estatal". *Ibidem*, pp. 145 y 146.

9 Carrillo Salcedo, citado por Rey Cantor, Ernesto, *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos,* México, Porrúa-IMDPC, 2008, p. XXXIX.

10 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Prólogo", en Caballero Ochoa, José Luis, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México,* México, Porrúa, 2009, p. XXIII.

11 Rosario Rodríguez, Marcos del, "La incardinación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sistema constitucional mexicano: la configuración de un control directo de convencionalidad", p. 4, *www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/334*

contraria a la razón y a los principios del *common law* puede ser invalidada,[12] lo que implicó reconocer "[…] por vez primera la supremacía de los derechos humanos sobre la legislación ordinaria […]".[13]

En nuestro país, la protección a los derechos humanos ha sido una preocupación añeja. La encontramos desde la Colonia, en la Tercera Partida, título XXIII, que se "reducía a la protección de intereses, privilegios o derechos" y se conocía en el derecho español el término "cartas de amparo", "[…] como un acto del Rey para salvaguardar a una persona en particular contra actos de diversas autoridades que pudieran afectarles".[14] Sin embargo, el juicio de amparo es nuestra mayor contribución. Fue el resultado de un largo proceso evolutivo, hasta llegar a la Constitución yucateca de 1841, en la que se concibió una "[…] forma procesal adecuada para amparar las garantías de todos los ciudadanos […]".[15] Este proceso implicó, entre otros, una serie de juicios de amparo de posesión de tierras, llegando a Yucatán, donde se promulgó una "[…] declaración de derechos en sentido moderno, así como su protección a través de un juicio específico al que Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá denominó *juicio de amparo* […]" aprobada por el Congreso de Yucatán el 31 de marzo de 1841, leída y jurada en todas las cabeceras municipales el 16 de mayo de 1841.[16]

Como fruto de un serio análisis en el Archivo General de la Nación, González Oropeza sostiene que, a nivel federal, el primer juicio de amparo se sustanció por Vicente García Torres en 1847, al que siguieron algunos más en 1848. El propio autor comenta que la que se conoce como la primera sentencia se refiere al amparo promovido por Manuel Verástegui en contra de una orden de destierro dictada por el gobernador provisional de San Luis Potosí.[17] Una vez fijados los antecedentes, es conveniente que analicemos los conceptos esenciales de nuestro tema.

---

12 González Oropeza, Manuel, *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, 2a. ed., México, Porrúa-CNDH, 2009, p. 11.

13 Soberanes Fernández, José Luis, "Prólogo", en González Oropeza, Manuel, *op. cit.,* p. 10.

14 Cita una carta de amparo de Enrique IV al arzobispo de Sevilla de 29 de mayo de 1457. *Ibidem*, pp. 156 y 157.

15 Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

16 González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 159-172, cita en la p. 159. Explica el doctor González Oropeza que todo esto sucedió en la época en que Yucatán se inconformó con el Estado centralista.

17 *Ibidem*, pp. 233-243. Esta evolución continuó vigorosamente, de hecho, las reformas a los arts. 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que, entre otras cosas, otorgaron a la SCJN la facultad de emitir declaraciones generales cuando se establezca jurisprudencia por reiteración, salvo en materia tributaria; crearon los entonces plenos de circuito y el amparo adhesivo; introdujeron la figura del interés legítimo; establecieron la suplencia de los conceptos de violación; etc. (*Diario Oficial de la Federación [DOF]* del día 6 de junio de 2011). Para un extracto de la reforma en materia de amparo *cfr.* Ríos, Marco A., "Se fortalece al Poder Judicial de la Federación. Profunda reforma constitucional sobre juicio de amparo", *Foro Jurídico*, México, núm. 94, julio de 2011, pp. 24-27.

IV. Seguridad jurídica

Diversos autores han coincidido en afirmar que uno de los más importantes fines del Estado es precisamente el de proporcionar a sus miembros seguridad jurídica, un valor esencial que es imprescindible en la vida social, y sin cuya presencia difícilmente se pueden realizar los restantes valores de superior jerarquía, como la justicia;[18] tanto, que Atilio Aníbal Alterini los concibe a ambos como relacionados entre sí, de forma tal que considera que su vinculación se puede entender de dos formas: "[…] en situación de conflicto —como una alternativa entre seguridad o justicia—, o en un marco de armonía, esto es, asumiendo al Derecho como un compromiso entre una y otra, para que simultáneamente hayan seguridad y justicia".[19]

La exigencia de seguridad es propia del género humano. De hecho, una de las razones primigenias por las que nos reunimos en grupos sociales de cualquier naturaleza o tamaño (familias, ciudades, Estados nación, etc.), es la seguridad. Sin embargo, ¿qué es la seguridad? Para dar una respuesta adecuada iniciamos por su etimología: "Seguridad" proviene del latín *securitas-securitatis*,[20] que significa certeza, "[…] seguridad, sosiego, tranquilidad de ánimo",[21] y del sufijo *dad*,[22] que indica "cualidad", por lo que, entonces, si lo unimos, se refiere a la "cualidad de certeza o de tranquilidad de ánimo" y nos lleva a relacionar esta palabra con la necesidad humana de defenderse contra los diversos peligros que le amenazan.

Por su parte, "seguro" proviene del latín *securus-tutus* y, en congruencia, significa "[…] libre de riesgo, […] indubitable, […] firme, […] defendido […]".[23] De esta forma, cuando calificamos a algo o a alguien de "seguro", indistintamente, nos podemos estar refiriendo a que se encuentra libre de riesgo o bien defendido, por una par-

---

18 Asorey, Rubén, "El principio de seguridad jurídica en el derecho tributario", *Principios tributarios constitucionales,* México, Tribunal Fiscal de la Federación-Universidad de Salamanca, 1992, p. 314.

19 Alterini, Atilio Aníbal, *La inseguridad jurídica,* Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, p. 47.

20 Dehesa Dávila, Gerardo, *Etimología jurídica,* 2a. ed., México, PJF, 2004, p. 365. *Cfr.* Miguel, Raimundo de, *Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico,* 2a. ed., Madrid, Agustín Jubera, 1867, p. 219.

21 Miguel, Raimundo de, *op. cit.,* p. 843. Para otros autores como Dehesa, significa "[…] exención de preocupaciones, tranquilidad de ánimo, falta de temor […]". Dehesa Dávila, Gerardo, *op. cit.,* p. 365. Para Adame Goddard, Jorge, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa-IIJ-UNAM, 1991, t. P-Z, p. 2885, "seguridad", desde un punto de vista etimológico y en su sentido más general, significa estar libre de cuidados.

22 *Ibidem*, p. 365.

23 Miguel, Raimundo de, *op. cit.,* p. 219. "[…] *Securus*, a, um, [de *sé* eq. á*" siné* y *cura*] Seguro, tranquilo, lleno de seguridad y confianza, que no teme, que nada le perturba ni inquieta […]". Dehesa considera que "seguro", proviene "[…] del adjetivo *securus-a-um*, compuesto a su vez del pronombre *se*, a sí mismo, y el sustantivo *cura-ae*, cuidado, diligencia, atención solicitud; de ahí el que está lleno de confianza, tranquilo. Libre y exento de peligro". Dehesa Dávila, Gerardo, *op. cit.,* p. 365.

te; o cierto, indubitable, constante y firme, por la otra. Adicionalmente, el concepto de seguridad varía según el tipo de peligro del qué estemos hablando: seguridad física, seguridad pública, seguridad nacional… *seguridad jurídica*. De sus acepciones, la que nos ocupa es precisamente esta última.

El ser humano, desde el momento en que forma parte de una comunidad, tiene interés en saber cómo se van a comportar los demás respecto de su persona, su familia y su patrimonio. Correlativamente, quiere saber cómo se debe él comportar respecto de los demás. ¿Dónde va a encontrar la respuesta? evidentemente que la encontrará en el ordenamiento jurídico,[24] pues son los textos normativos los que nos dan certeza en nuestras relaciones con nuestros semejantes, ya que establecen cuáles son nuestros derechos y cuáles nuestras obligaciones, garantizando que serán respetados y si esto no se hiciere, se harán respetar por la autoridad.

Efectivamente, en caso de que no se obedezca una norma, el Gobierno, como representante del Estado, en uso de facultades que el mismo orden jurídico le ha otorgado, intervendrá para que se resuelva esa tensión. Es decir, interviene para que se dé solución a esa ruptura entre el ser y el deber ser, que siempre deben coincidir, y es precisamente al no suceder esto cuando, con base en el ordenamiento legal, interviene la autoridad para restablecer el orden que debe existir, aun por la vía de la coacción, si esto es necesario.[25]

Así, es la ley misma la que otorga seguridad jurídica, ya que su conocimiento previo permite al ciudadano prever el comportamiento de la autoridad ante una situación determinada y, con base en ello, saber cómo comportarse y tomar sus decisiones.[26]

Ahora bien, ¿qué pasa cuando se incumple una norma? Para el maestro Sáinz de Bujanda, "[…] el eventual incumplimiento de las normas jurídicas […] desencadena una fuerza compulsoria que restablece el equilibrio, haciendo que las relaciones regidas por el Derecho se produzcan efectivamente […] como el ordenamiento tiene previsto. La tensión entre el ser y el deber ser viene así a resolverse, en caso de conflicto por la vía de la coacción [...]".[27]

---

24 Asorey, Rubén, *op. cit.*, p. 314.

25 Para un análisis claro y sencillo de la fuerza coercitiva del derecho, consúltese Villoro Torazano, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1966, pp. 449 y ss. Asimismo, Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho,* trad. de Jorge G. Tejerina, 2a. ed., Editora Nacional, pp. 44-66.

26 Ataliba, Geraldo, "Seguridad jurídica", cap. VII de la obra *República e Constituição*, São Paulo, "Revista dos Tribunais" 1985. Traducción y notas de Antonio Beliver Sánchez en Jiménez González, Antonio (coord.), *Grandes temas del derecho tributario, obra-homenaje a los profesores Ernesto Flores Zavala, Sergio Francisco de la Garza y Alfonso Cortina Gutiérrez*, México, Unidad Editorial de la Universidad de Guadalajara, 1995, p. 246.

27 Sáinz de Bujanda, Fernando, *Sistema de derecho financiero*, t. I, vol. 1: *Actividad financiera, ciencia financiera y derecho Financiero*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977, p. 329.

De esta manera, la nota esencial de lo jurídico va a encontrar eficacia precisamente en el poder coercitivo del derecho, en la posibilidad de que se imponga coactivamente el cumplimiento de la norma, aun contra la voluntad de su destinatario, aspecto del que deriva la seguridad: saber a qué atenerse y que ese comportamiento podrá exigirse, incluso mediante coacción.[28] La certidumbre la genera precisamente el saber que la conducta que prevén las leyes necesariamente se deberá cumplir o la autoridad la hará obedecer, ya que la seguridad jurídica "[…] solo puede existir cuando los preceptos que integran un determinado sistema de derecho tienen tras de sí un poder capaz de imponerlos, incluso por la fuerza".[29]

Por otra parte, según García Novoa, existen una serie de requisitos mínimos que se deben cumplir para obtener seguridad. Para él, habrá seguridad jurídica cuando "[…] el sistema jurídico ha sido regularmente establecido[30] en términos iguales para todos,[31] mediante leyes susceptibles de ser conocidas, que solo se aplican a conductas posteriores -y no previas- a su vigencia, que son claras,[32] y que son dictadas adecuadamente por quien está investido de facultades para hacerlo".[33] Todo ello permite

---

28 Véase Mazz, Addy, "El Principio de seguridad jurídica en la creación y aplicación del tributo", *Revista Tributaria*, Uruguay, t. XX, núm. 117, noviembre-diciembre de 1993, pp. 493-511.

29 García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1940, t. I, p. 156.

30 La existencia regular significa que debe tener pretensiones de definitividad, por lo que se deben excluir normas provisionales, que generan inseguridad. Solo por excepción, principalmente en el caso de transitoriedad, se pueden admitir normas de vigencia temporal limitada. *Cfr.* García Novoa, César, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 77.

31 La igualdad implica un trato igual a iguales y desigual a desiguales. *Cfr.* Vigo, Rodolfo L., *De la ley al derecho,* México, Porrúa, 2003, p. 282; Villoro Toranzo, Miguel, *op. cit.*, pp. 214-219.

32 Este es un aspecto relevante en el caso de cumplimiento de ejecutorias, porque el que estas sean claras evidentemente abona a un mejor cumplimiento. Requiere, según Pérez Luño, "[…] una tipificación unívoca de los supuestos de hecho que evite, en lo posible, el abuso de conceptos vagos e indeterminados, así como una delimitación precisa de las consecuencias jurídicas con lo que se evita la excesiva discrecionalidad de los órganos encargados de la aplicación del derecho". Pérez Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica,* 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1991, p. 33. La claridad obliga a la identificación nítida de los destinatarios de la norma, el acercamiento a su realidad y un lenguaje sencillo y comprensible. Asimismo, claridad implica evitar la utilización de conceptos imprecisos y reenvíos convierten los textos en un problema. Como nos dice Bentham: "[…] Cuando exiges obediencia para fines de naturaleza pública, para uso y beneficio de la comunidad en general, tienes igualmente a tu disposición el lenguaje, los medios ordinarios de comunicación: usa a este efecto el lenguaje con la misma sencillez y sinceridad, aplica a los instrumentos de comunicación de manera similar, habla inteligiblemente a quienes te dirijas y así te comprenderán, facilita a todas las personas lo que sea necesario que conozcan para cumplir con tu voluntad [...]". Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes,* Madrid, BOE, 2004, pp. 14 y15. De la misma forma, debe tenerse cuidado con el uso metalenguajes o lenguajes muy técnicos, que más parecen acertijos destinados a una élite jurídica, que reglas que tiene que cumplir la sociedad. *Cfr.* García Novoa, César, *op. cit.,* pp. 76-79 y 147-153.

33 García Novoa, César, *op. cit.*, p. 77.

calcular razonablemente los efectos de derecho que tendrá en el futuro lo que se hace hoy, y que las personas puedan prever su comportamiento precisamente con base en consecuencias previsibles de sus acciones y así poder tomar sus decisiones.[34]

Precisamente uno de los elementos fundamentales para que los ciudadanos tengan seguridad jurídica y puedan planear su conducta es, en palabras de Aulis Aarnio, partir de una *práctica judicial previsible*, lo cual se realiza, entre otras cosas, por medio del modelo formalista de razonamiento jurídico. En el razonamiento jurídico debe evitarse la arbitrariedad (principio de Estado de derecho) y el resultado final debe ser apropiado, es decir, las decisiones jurídicas no solo deben estar de acuerdo con el derecho (aspecto formal), sino también satisfacer criterios de certeza axiológica (aspecto moral): "El proceso de razonamiento debe ser racional y sus resultados deben satisfacer las demandas de justicia".[35]

V. Tutela jurisdiccional efectiva

Como todos sabemos, en el derecho moderno se ha superado el concepto de autodefensa, y el ser humano, al reunirse en sociedad, confía en que sus derechos se le distribuyan con imparcialidad y se le conserven en paz y justicia. De una ley del más fuerte se ha pasado a un orden jurídico en el que "[…] prevalece el criterio de un sujeto imparcial, sustituyéndose la acción directa frente al adversario por la acción dirigida hacia el Estado".[36] Es decir, ya no es el ser humano el que se defiende a sí mismo, sino que busca que esta defensa y la consecuente impartición de justicia se haga a través del Estado y, dicho en forma más precisa, a través de jueces y dentro de un proceso.

De esta forma, se habla del derecho a la tutela jurisdiccional, el que, según Silguero, es el "Derecho Fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección de sus derechos o intereses legítimos […] se caracteriza […] por su marcado carácter judicial ya que surge con el desarrollo y ulterior resolución de un proceso".[37]

---

34 Alterini, Atilio Aníbal, *op. cit.,* p. 19.

35 Aarnio, Aulis, "La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho,* Alicante, núm. 8, 1990, pp. 25 y 26.

36 González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional,* 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 21 y 22. En una muy precisa explicación, el maestro González Pérez utiliza la muy citada alocución del Conde de la Cañada y de Niceto Alcalá-Zamora para introducirnos en esta maravillosa evolución hacia el abandono de la autodefensa y la ley del más fuerte, por sistemas en los que se obtiene justicia a través de terceros imparciales que actúan en representación del Estado.

37 Silguero Estagnán, Joaquín, *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos,* Madrid, Dykinson, 1995, pp. 85 y 86.

Por su parte, Almagro lo denomina *derecho fundamental a la jurisdicción* y considera que es "[…] aquel de carácter instrumental que permite la defensa de todos los derechos mediante un proceso garantizado y decidido por un órgano jurisdiccional".[38] Asimismo, una definición muy utilizada es la de González Pérez: "[…] el derecho de toda persona a que se le "haga justicia": a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas".[39]

La Primera Sala de la SCJN definió el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, 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 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".[40]

En suma, es el derecho a que se imparta justicia a través de órganos judiciales o jurisdiccionales, ante los que se planteen las pretensiones y las defensas por medio de procesos justos y razonables y en los que no se limite el derecho a la defensa, el cual, como nos dice Spisso, "[…] no se agota con el acceso al órgano judicial, sino que debe brindar a los administrados una tutela judicial efectiva a sus derechos individuales, en orden a satisfacer un adecuado servicio de justicia. Para ello, es necesario que se cumpla con la garantía del debido proceso, cuyo meollo radica en el respeto del derecho de defensa y que la pretensión se resuelva mediante una sentencia que debe ser oportuna, fundada y justa".[41]

Los límites de este derecho han sido objeto de discusión durante muchos años. Desde los autores clásicos, como Chiovenda, hasta los más modernos, se han preguntado si solo consiste en un libre acceso a tribunales o si también incluye el derecho a impulsar la actividad jurisdiccional y, aún más, a una sentencia de fondo con un contenido concreto, y se ha llegado al extremo de cuestionarse si hasta se debería hablar del derecho a la tutela jurisdiccional.[42] Este derecho aparece en muchos instrumentos internacionales, entre otros, en el artículo 10 de la DUDH;[43] asimismo, en el artículo

---

38 Almagro Nosete, José, *Instituciones de derecho procesal,* Madrid, Trivium, 1993, t. I, p. 47.

39 González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

40 LIII/2004, t. XIX, mayo de 2004, p. 513.

41 Spisso, Rodolfo R., *Tutela judicial efectiva en materia tributaria, protección del contribuyente ante el estado de sitio fiscal,* Buenos Aires, Depalma, 1996, p. 79. Para el concepto de "tutela" véase también Bermejo Vera, José, "La tutela Judicial del administrado" *El Poder Judicial,* Madrid, REF, vol. 1, 1983, pp. 658-660.

42 Oliva Santos, Andrés de la, *Sobre el derecho a la tutela jurisdiccional, la persona ante la administración de justicia: derechos básicos,* Barcelona, Bosch, pp. 10-19 y 103-143.

43 DUDH, art. 10: "Toda persona tiene derecho, en régimen de igualdad, a que su causa sea oída equitativa y públicamente por un tribunal independiente e imparcial, que decidirá ya de sus derechos y obligaciones […]". Asamblea General de la ONU, 1948.

14 del Pacto de Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966;[44] en el artículo 6 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada en San José, Costa Rica, en 1969, y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada el 7 de diciembre de 2000. En el derecho mexicano, tenemos que hacer mención a los artículos 1,[45] 14[46] y 17[47] constitucionales. La primera facultad que resulta como consecuencia del derecho a la tutela jurisdiccional es la de "acudir ante un órgano jurisdiccional".[48]

Este derecho surte sus efectos en tres momentos distintos: primero, el acceso a la jurisdicción, es decir, evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales e impedir que ellos conozcan de una pretensión, sea por cuestiones técnicas o procesales de menor importancia;[49] segundo, en el proceso mismo, llamado

---

44 PIDCP, art. 14, párr. 1: "Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".

45 CPEUM, art. 1: 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 […]. 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.

46 *Ibidem*, art. 14: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna […]. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho […]. *En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho*.

47 *Ibidem*, art. 17: Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho […]. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán *expeditos para impartirla* en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera *pronta, completa e imparcial*. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales […]. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales […]. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones […].

48 Albácar López, José Luis, "Contenido y alcance del derecho a la tutela jurisdiccional", *El Poder Judicial*, Madrid, REF, vol. 1, 1983, p. 421.

49 La SCJN, al fallar la contradicción de tesis 35/2005, se pronunció en relación con la tutela jurisdiccional, considerando que consiste en "[…] el Derecho de toda persona de acceder a tribunales

"debido proceso", que significa que una vez logrado el acceso se debe asegurar que se siga un proceso que haga posible tanto la defensa como el que se obtenga una solución en un plazo razonable,[50] y tercero, eficacia de la resolución, es decir, que una vez que se dicte la sentencia, tengan plena efectividad sus pronunciamientos, es decir, que haya una plena ejecución de esta.[51]

El artículo 17 especifica que las resoluciones se deben emitir de manera *pronta, completa e imparcial*. La *prontitud y la expeditez* imponen al legislador el deber de regular procedimientos ágiles y sencillos, pero que, en todo caso, respeten las formalidades esenciales; y también impone a los juzgadores el deber de dictar sus resoluciones dentro de los plazos que les señale la ley.[52] La palabra *expedito* viene del latín *expedītus,* y significa, en su primera acepción, "desembarazado, libre de todo estorbo" y, en su segunda, "pronto a obrar".[53] De esta forma, el concepto "expedito" se refiere a que el órgano jurisdiccional debe estar libre de ataduras u obstáculos para resolver rápido y bien. Se fundamenta en que la seguridad jurídica del gobernado no permanezca en estado de incertidumbre durante mucho tiempo.

La *prontitud* se refiere a una resolución rápida, ya que justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva. Para esto, podemos enunciar el conocido brocardo: "justicia retardada es justicia denegada", respecto del cual se han elaborado sendas teorías, todas las que coinciden en que, si la justicia no es oportuna, no se obtienen los resultados necesarios.[54]

El que sea *completa* significa que las leyes deben otorgar a las partes las oportunidades procesales necesarias para exponer todas sus pretensiones y excepciones, y para ofrecer y aportar todas las pruebas que consideren necesarias, siempre que sean

---

independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella, mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto […] se trata de un derecho gradual y sucesivo que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela eficaz [...]": Acción de Inconstitucionalidad 22/2009, 4 de marzo de 2010, p. 55. *Cfr.* Almagro Nosete, José, "El libre acceso como derecho a la jurisdicción", *Consideraciones de Derecho Procesal,* Barcelona, Bosch, 1988, pp. 95-131.

50 Don Gonzalo Armienta nos recuerda ese viejo aforismo de que *Sentencia que no se cumple equivale a justicia que no se imparte*: Armienta Calderón, Gonzalo, *Teoría general del proceso. Principios, instituciones y categorías procesales*, México, Porrúa, 2003, pp. 359 y 360.

51 *Cfr.* González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 56-59, cita en la p. 59. Para un análisis a fondo del tema de acceso a la jurisdicción, también véase a Almagro Nosete, José, *op. cit.*, pp. 95-131.

52 CPEUM, art. 17: "[…] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por *tribunales* […] *expeditos* para impartirla en los plazos *y términos que fijen las leyes*, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial […]".

53 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, *https://?id=Bfywe2k*

54 *Cfr.* Martín Valdivia, Salvador, *Los juzgados de lo contencioso-administrativo y el procedimiento abreviado,* Valladolid, Lex-Nova, 2001, p. 17.

pertinentes en el litigio planteado; así como que dichas leyes impongan al juzgador el deber de resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones.[55]

Respecto de la *imparcialidad*, Tena Ramírez nos dice que ese vocablo es sinónimo de "neutralidad", "[…] cuya raíz latina significa 'ni uno ni otro'. Entre los dos contendientes, el juez no es ni uno ni otro, y de este modo por rumbos lingüísticos diversos se llega al mismo concepto […]".[56] Lo *imparcial* es una condición esencial que deben satisfacer todos quienes tienen a su cargo impartir justicia: los jueces. Imparcialidad, nos dicen los diccionarios, significa "[…] falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud […]".[57] Implica "[…] justicia […], igualdad, equidad, ecuanimidad, neutralidad".[58] Actuar imparcialmente es actuar "[…] sin prevención por una ni otra parte […]",[59] alguien imparcial es alguien "justo, […] neutral, equitativo […]".[60]

No podríamos pensar en un juzgador que no fuera imparcial. De hecho, el juez no comparte los intereses o las pasiones de las partes que combaten entre sí, y desde el exterior examina el litigio con serenidad y con desapego; es un tercero, como lo denomina Calamandrei, "*interpartes,* o mejor aún *supra partes*".[61] Carnelutti nos completa esta noción, puesto que pone en claro que la idoneidad del juez depende "[…] más que de sus cualidades, de una posición suya frente a las partes. Tal posición, que recibe el nombre de imparcialidad, se resuelve en una equidistancia de las partes […] liberar al juez de cualquier prejuicio, que de un modo u otro, pueda turbar, aun en mínima medida aquella imparcialidad, que puede ser parangonada al perfecto equilibrio de una balanza".[62] En el mismo sentido, para De la Peza "resulta claro que esta virtud ética es una exigencia de todo aquel que se somete a la decisión de un tercero. Desde Roma esa característica era indispensable en el juez […], en tanto que le permite tomar decisiones desde el punto de vista exclusivo de la justicia".[63] Es por ello que las leyes deben establecer causas de impedimento que permitan que el juez no

---

55 *Idem.*

56 Tena Ramírez, Felipe, *La ética del juez,* México, PJF, mayo de 2006, Serie Ética Judicial, núm. 9, p. 20.

57 Real Academia Española, *op. cit.*, p. 731.

58 Pey, Santiago y Ruiz, Juan, *Diccionario de sinónimos, ideas afines y contrarios,* Barcelona, Teide, 1993, p. 224.

59 Real Academia Española, *op. cit.*, p. 731.

60 Pey, Santiago y Ruiz, Juan, *op. cit.*, p. 224.

61 Calamandrei, Piero, *Proceso y democracia*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, Buenos Aires, EJEA, 1960, p. 60.

62 Carnelutti, Francisco, *Derecho procesal civil y penal,* trad. de Enrique Figueroa Alfonzo, México, EPI, 1994, p. 53.

63 Peza Muñoz Cano, José Luis de la, "Palabras", en la *Presentación del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, México, PJF, febrero de 2005, Serie Ética Judicial, núm. 2, p. 30.

participe en procesos en los que tenga alguna relación con el asunto o con las partes, mediante la excusa, cuando es el juzgador el que por su propia voluntad lo hace, o recusación con expresión de causa, cuando alguna de las partes la interpone.[64]

Gratuita significa que el servicio otorgado por los tribunales debe ser gratuito, pues el acceso a la justicia no debe excluir ni aun a las personas con escasos recursos económicos. Nadie debe erogar dinero en calidad de contraprestación a los impartidores de justicia. Solo se pagan costas cuando a la parte que perdió en un proceso se le condena a pagarlas, siempre que la ley de la materia correspondiente lo autorice, en el entendido de que no se utilizan para pagar la administración de justicia, sino los gastos administrativos y legales *que erogó la parte a la que se le concedió la razón*. Es decir, lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a aquellos que participan en la administración de justicia por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues ese servicio es el que debe ser gratuito.[65]

La *independencia*, por su parte, constituye un requisito para que el aparato judicial del Estado funcione debidamente, implica que, para decidir, los jueces deben atenerse "a la ley y a sus propias concepciones jurídicas", sin que exista ninguna presión ni posición, ni de las partes ni del Gobierno, que pudiera inclinar o desviar la decisión: "[…] equivale a que sus miembros no estén al alcance de la influencia del Gobierno ni de los partidos políticos ni de otros poderes […]".[66]

Por último, la tutela judicial no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. Armienta Calderón, siguiendo a Calamandrei, precisa que la función jurisdiccional

> […] comprende no solo a la actividad realizada por el Estado para aplicar la norma general al caso concreto e individualizar el mandato derivado de ella, sino a la actividad ulterior tendiente a lograr que ese mandato concreto sea observado, apoyándose, de ser necesario en el uso de la fuerza física para modificar el mundo exterior y ajustarlo a la voluntad de la ley. La finalidad de la jurisdicción no se cumple con la sola declaración del órgano jurisdicente, sino con la observancia real y plena del derecho. *Paz con justicia*, reza el apotegma carneluttiano.[67]

De igual forma, exige que se cumpla plenamente, sea respetuosa con lo fallado y enérgica, cuando la parte perdedora se oponga a cumplir.[68]

---

64 *Cfr. Idem* y Carnelutti, Francisco, *op. cit.*, p. 53.

65 Tesis P. /J. 113/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 5. "Las garantías de seguridad jurídica", véase Tesis P./J. 72/99, agosto de 1999.

66 Castán Tobeñas, José, *Poder judicial e independencia judicial*, Madrid, Reus, 1951, pp. 42 y 43.

67 Armienta Calderón, Gonzalo, *Teoría general del proceso principios, instituciones y categorías procesales*, México, Porrúa, 2003, pp. 359 y 360.

68 *Cfr.* Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, "Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo", *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta*

Además, deben existir medidas cautelares que garanticen la efectividad de las sentencias, ya que la tutela no será efectiva si, al pronunciarse la sentencia, resulta difícil o prácticamente imposible la satisfacción de la pretensión. Adicionalmente, la lentitud de los procesos puede dar lugar a que cuando llegue la decisión, esta carezca de sentido.[69] En ese sentido se pronuncia el propio *artículo 17 constitucional*, exigiendo una plena ejecución de las resoluciones, que debe ser entendido no solo como una potestad de que se cumplan sus determinaciones, sino también como un derecho del justiciable que se acercó a solicitar justicia, lo cual obliga al legislador a establecer los medios necesarios y suficientes para obtener un pleno cumplimiento de las sentencias.[70]

Ahora bien, la instancia anterior al juicio de amparo directo lo constituye el juicio contencioso administrativo, el cual, sobre la base del principio de legalidad, tutela cuestiones como competencia, desvío de poder, contenido, motivación, fundamentación, forma, procedimiento, imposición adecuada de sanciones, etc. Según De Santís, "El proceso contencioso-administrativo es propiamente una verdadera instancia jurisdiccional cuyo objeto no será ya el 'acto administrativo' impugnado sino las 'pretensiones' que se formulan en relación con los actos y las decisiones de la Administración. El acto administrativo pasa a convertirse en presupuesto de admisibilidad y ya no en objeto mismo del contencioso".[71]

No puedo desaprovechar esta ocasión para comentar que el contencioso administrativo ha tenido una larga historia en México, que se inicia desde la Colonia,[72] pasando por la llamada *Ley Lares* (Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo),[73]

---

años como investigador del derecho, México, Marcial Pons-UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008, t. V.

69 *Cfr.* Carrasco Durán, Manuel, *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales,* Madrid, CEPC, 2002, pp. 272-314.

70 "[…] Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales *y la plena ejecución de sus resoluciones* […]".

71 Santis, Gustavo Juan de, *El contencioso administrativo y la tutela judicial efectiva,* La Plata, Librería Editora Platense, 1995, p. 89. Al respecto, vale la pena analizar los avances que la jurisdicción contencioso-administrativa ha tenido para emitir sus fallos, por ejemplo: Jurisprudencia 38/2002 (Pleno): "Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de una ley. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligado a aplicarla, siempre que sea procedente, al juzgar la legalidad de un acto o resolución fundados en esa ley"; así como "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cuenta con las más amplias facultades constitucionales para emitir sus fallos, no obstante, lo que señalen las leyes secundarias, ya sea que actúe como tribunal de mera anulación o de plena jurisdicción", (9a.), Tesis I.4o.A.487 A, *Seminario Judicial de la Federación,* t. XXI, junio de 2005, p. 487.

72 Carrillo Flores, Antonio, *La defensa de los particulares frente a la administración de México,* México, Tribunal Fiscal de la Federación, col. Obras Clásicas, t. I, p. 157.

73 Decreto expedido por Antonio López de Santa-Anna, el 25 de mayo de 1853, dirigido a don Teodosio Lares. *Cfr.* Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano,* México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, pp. 145-387.

hasta establecer —después de algunos órganos de jurisdicción retenida, como la Junta Revisora creada por la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925 o la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927,[74] o la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936— el Tribunal Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que el 1 de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación (CFF), con vigencia hasta el 1 de abril de 1967,[75] cuando fue sustituido por un nuevo código que, a su vez, estuvo vigente hasta 1982, cuando entró en vigor otro.[76] En 2000 se reformó el CFF, otorgándole al tribunal plena jurisdicción, entre otros aspectos, al establecer la suspensión sin formalidades; la denominación de *juicio contencioso administrativo*; la *causa petendi*;[77] el restablecer derechos subjetivos, y adicionar, como sentido de la sentencia, el declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. El CFF, en la parte que nos ocupa, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005, puesto que fue derogado su título VI por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), la que incluyó la impugnación de normas generales, el cumplimiento oficioso de sentencias y medidas cautelares positivas. Adicionalmente, la reforma de 2010 contempló el principio de máximo beneficio y creó el juicio sumario y el juicio en línea; lo que fue complementado con las reformas de 2016, que redujeron sustancialmente el tiempo de tramitación, instituyeron la notificación electrónica universal y eficientaron el proceso. Por último, las reformas relativas al Sistema Nacional Anticorrupción crearon, con relevancia constitucional, al hoy denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).[78]

VI. El juicio de amparo directo

En caso de que el particular no esté de acuerdo con lo resuelto, procede el juicio de amparo, un "[…] medio de control de la constitucionalidad a través del cual los go-

74 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 82. *Cfr.* González Rodríguez, Alfonso, *La justicia tributaria en México,* México, Jus, 1992, pp. 197-205. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.,* pp. 166 y 167.

75 De mucha importancia, puesto que fue en el que se le otorgó al tribunal plena autonomía para dictar sus fallos, ya que hasta ese momento actuaba como órgano de jurisdicción delegada. *Cfr.* Armienta Calderón, Gonzalo M., *op. cit.,* p. 399.

76 Véase Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, 6a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 61-68; y a Treviño Garza, Adolfo, *op. cit.*, pp. 12-17.

77 La pretensión que se deduzca de la demanda.

78 Reformas constitucionales publicadas el 27 de mayo de 2015 y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y demás leyes del Sistema Nacional Anticorrupción y reformas, publicadas el 18 de julio de 2016.

bernados pueden impugnar los actos de autoridad definitivos que estimen violatorios de sus derechos humanos o que, en su perjuicio, vulneren el régimen de competencias entre la Federación […]" y los estados o la Ciudad de México, con el objeto de que se les restituya en el goce de sus derechos.[79]

El juicio de amparo puede ser directo o indirecto. En el primer caso procede:

> […] contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio […] dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, lo que implica que sean pronunciados por órganos materialmente jurisdiccionales, sin importar la naturaleza o materia de éstos […] Los actos materia del juicio deben ser definitivos, es decir, que no sean susceptibles de ser modificados o revocados si no es por medio del amparo […] [los cuales] pueden ser atacados en virtud de violaciones al procedimiento que afecten las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo, o bien, por violaciones cometidas en ellos mismos […].[80]

Se denomina "directo", porque

> […] llega de modo inmediato al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito —o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación si esta ejerce la facultad de atracción— órganos que la mayoría de las veces resuelven el caso en definitiva, ya que […] [Solo *procede el recurso de revisión*], en la excepción prevista en la fracción IX del artículo 107 constitucional contra la resolución pronunciada por [TCC] en amparo directo.[81]

Así, el juicio de amparo directo, por regla general, con muy contadas excepciones, consta de una sola instancia ante los tribunales colegiados de circuito (TCC), donde el asunto se resuelve en definitiva, a menos que sea resuelto por la SCJN o se presente la revisión ante esta. Así, el juicio de amparo directo se conoce por los TCC,[82] contra, entre otros, sentencias definitivas[83] de los tribunales administrati-

---

79 Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN, *Manual del justiciable en materia de amparo,* 2a. reimp., México, PJF, 2010, pp. 19 y 20.

80 *Ibidem*, pp. 155 y 156.

81 Es decir, en casos de constitucionalidad, como se verá. *Cfr. Ibidem*, p. 157.

82 CPEUM, art. 107. […] El amparo contra sentencias definitivas […] que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: […] b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos […] no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal […].

83 De conformidad con el art. 170, segundo párr., de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (NLA), se entiende por "[…] sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido

vos.[84] En este estudio nos centraremos en el juicio de amparo directo contra las sentencias del TFJA, las que constituyen la primera instancia.

En este caso,[85] los TCC fungen, al mismo tiempo, tanto como tribunales de casación (revisando en segunda instancia cuestiones de legalidad)[86] como en calidad de tribunales de constitucionalidad, revisando si la resolución del TFJA, que en este caso es la "autoridad responsable", cumple con esos parámetros.

VII. Recurso de revisión

Una vez emitida la sentencia de amparo directo, procede el recurso de revisión cuando se resuelve sobre la

> […] constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia […].[87]

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

84 La demanda de amparo directo se presenta ante la autoridad responsable, que en este caso es el TFJA (el Pleno, la Sección o la Sala Regional que haya emitido la sentencia que es objeto del amparo directo): art. 107, frac. XI: "La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable […]". En el mismo sentido, el art. 176 de la NLA establece que "[…] La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes", y en el art. 178 se establece que el TFJA tiene, en su calidad de autoridad responsable, que certificar al pie de la demanda la fecha en que se notificó al quejoso la resolución reclamada, cuando se presentó y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas, correr traslado al tercero interesado y rendir el informe justificado, acompañando el expediente. Una vez admitida, en tres días, el presidente del TCC envía los autos al ponente para que emita sentencia en 90 días.

85 El plazo para presentar la demanda es de 15 días hábiles, de conformidad con el art. 17 de la NLA y se computa (art. 18) a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la sentencia del TFJA que se reclame.

86 El art. 171 de la NLA establece que: "Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo". Aquí encontramos parte de la labor de casación. Además, el art. 172 establece cuándo se consideran violadas las leyes del procedimiento y afectadas las defensas del quejoso.

87 CPEUM, art. 107, último párr. de la frac. V, reformado en 2014. Asimismo, la fracción IX establece, respecto de las sentencias de TCC: "[…] La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras". Asimismo, art. 80 NLA.

El plazo de interposición —establecido en el artículo 87 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (NLA)— es de 10 días por conducto del TFJA, los cuales corren a partir de que se notifica la sentencia, la cual, si se emitió en respuesta a una demanda en la que se incluían aspectos de constitucionalidad, la SCJN estableció que debe notificarse personalmente al quejoso[88] y, una vez trascurridos los 10 días, con o sin desahogo de la vista, se dictará resolución en la que se declarará si se cumplió o no, o si se incurrió en exceso o defecto.[89]

VIII. Cumplimiento de ejecutorias de amparo directo

Precisamente por cuestiones de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva, conceptos analizados en este ensayo, es menester que todas las sentencias dictadas en amparo directo por los TCC sean debidamente cumplimentadas por el TFJA. Ha sido una constante que todas las ejecutorias en las que no se confirma la sentencia del TFJA sean debidamente cumplimentadas por el Pleno, la Sección o la Sala Regional que la haya emitido, siendo verdaderamente muy pocos los casos en que se incurre en omisión, repetición, exceso o defecto.

Uno de los postulados más importantes de la NLA, según la correspondiente iniciativa, fue lograr mayor efectividad en el cumplimiento. Como comenta Tron Petit:

---

88 Este recurso se resuelve por la SCJN o los TCC de conformidad con los arts. 83 y 84. La Segunda Sala ha establecido: "Amparo directo. La sentencia relativa debe notificarse personalmente si en la demanda se planteó la inconstitucionalidad de alguna norma general o se propuso la interpretación directa de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el tribunal colegiado de circuito se pronunció al respecto u omitió hacerlo. […] La Ley de Amparo no prevé que las sentencias de amparo directo se notifiquen personalmente a las partes; sin embargo, si en la demanda se planteó la inconstitucionalidad de alguna norma general o se propuso la interpretación directa de algún precepto constitucional, y el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció al respecto u omitió hacerlo, la sentencia debe ser notificada de esa forma, con fundamento en el artículo 26, fracción I, inciso k), de dicha ley, que deja a la discreción del juzgador ordenar notificaciones personales a cualquiera de las partes, cuando lo estime conveniente; lo que en el caso se justifica porque *se evita que la autoridad responsable incurra en confusión sobre si debe o no cumplir de inmediato la sentencia*; *se permite que las partes conozcan si pueden o no recurrir la sentencia dentro del plazo previsto en el artículo 86 del ordenamiento aludido*, contado a partir del surtimiento de efectos de la notificación; *y*, en caso de que no se haga valer el recurso de revisión, *se establezca el momento a partir del cual debe computarse el plazo que permita declarar ejecutoriada la sentencia de amparo, para que la autoridad responsable pueda darle debido cumplimiento*". Tesis 2a. /J. 78/2016 (10a.).

89 "Sentencia de amparo directo. Transcurrido el plazo de 10 días para interponer el recurso de revisión sin que la parte afectada lo haya hecho, el presidente del tribunal colegiado de circuito respectivo debe emitir un auto que declare que ha causado ejecutoria". Tesis 2a. LVIII/2015, (10a.).

> […] La anterior Ley de Amparo carecía de una regulación procesal, general o básica, para los incidentes, resultando así en una carencia de previsión o plan. La práctica consistía en irlos añadiendo por necesidades sobrevenidas y por disposiciones casuísticas en los precedentes jurisprudenciales, provocando una disparidad y falta de consistencia […]. En el tema de cumplimento de sentencias, era probablemente donde menos […] reglamentación […] se advertía; lo que ocasionó un alud de criterios jurisprudenciales que, a la postre, hicieron muy complejo, farragoso y poco certero el procedimiento respectivo.[90]

El término cumplimiento, que viene del latín *complementum*, significa, en su primera acepción: "[…] acción y efecto de cumplir[…]" y en su quinta acepción, "[…] complemento […] integridad, perfección […]"; cumplimentar significa, en su segunda y tercera acepciones, "[…] poner en ejecución un despacho o una orden superior" y cumplir significa, entre otras cosas, "[…] ejecutar […]", lo que nos lleva a entenderlo como ejecutar una orden superior, que en este caso proviene de un juzgador constitucional (SCJN o TCC).[91] Se debe dar cumplimiento, cuando queden firmes (causen ejecutoria), las sentencias de amparo directo, con lo cual constituyen, además, cosa juzgada, al no existir medio legal ulterior para recurrirlas.[92]

Evidentemente, la sola emisión de una sentencia por el TFJA no da automáticamente por cumplida la sentencia de amparo directo, sino que el TFJA tiene que cumplir con todo lo ordenado por el TCC, el cual debe precisar claramente los efectos del amparo.[93] Asimismo, cuando los diversos TCC emitan tesis contradictorias, se podrá denunciar esa contradicción.[94] Aquí vale la pena comentar la problemática

---

90 Tron Petit, Jean-Claude, *Incidentes*, p. 1, *htpp/://jeanclaude.tronp.com/index*

91 Real Academia Española, *op. cit.*, *https://?id=Bfywe2k*

92 El art. 192 de la Ley de Amparo establece la obligatoriedad de cumplir puntualmente las sentencias concesorias y establece que, cuando cause ejecutoria, el TCC las notificará sin demora a las partes: "[…] Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, *o se reciba testimonio de la dictada en revisión* […] el tribunal colegiado de circuito, tratándose de amparo directo, la notificará sin demora a las partes". "Sentencias. Su cumplimiento es ineludible. De acuerdo al […] artículo 17 constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis". Registro: 193495. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada, X, agosto de 1999 (9a.).

93 El verificar que las sentencias sean precisas, entre otros aspectos, tocante a efectos o medidas, es una cuestión que oficiosamente debe ser controlada por quien revise. Así lo dispone la tesis de jurisprudencia 4/2012 de 1a Sala de la SCJN, de rubro: "Efectos del fallo protector. Su incorrecta precisión constituye una incongruencia que debe ser reparada por el tribunal revisor, aunque sobre el particular no se haya expuesto agravio alguno". Tesis 1a. /J. 4/2012 (9a.).

94 Artículo 107. […] XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General

a la que se enfrentan varias salas regionales del TFJA, al atender a los criterios de diversos TCC, por lo que es conveniente siempre denunciar las contradicciones para poder cumplimentar adecuadamente y, además, lograr consistencia y congruencia en los fallos. Además, el TCC, en el último considerando de la sentencia, deberá determinar con precisión los efectos del amparo, especificando los medios que el TFJA debe seguir para cumplimentar adecuadamente y así restituir al quejoso en el goce de sus derechos.[95] El responsable de cumplir será el Pleno, la Sección o la Sala Regional que haya emitido la sentencia motivo de la ejecutoria en el amparo directo correspondiente, y se hará, mediante la emisión de una sentencia en cumplimiento de la ejecutoria.[96]

Se causa ejecutoria *por declaración judicial* cuando la resolución admita en forma expresa un recurso ordinario, pero que no se interpuso dentro del término legal, lo cual se considera como acto consentido.[97] Se causa *por ministerio de ley* cuando no exis-

---

de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que este resuelva la contradicción. Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, solo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción […].

95 "Efectos del fallo protector. Su incorrecta precisión constituye una incongruencia que debe ser reparada por el tribunal revisor, aunque sobre el particular no se haya expuesto agravio alguno". Tesis 1a. /J. 4/2012 (9a.)

96 *Cfr*. "El cumplimiento de la sentencia obliga a todas las autoridades que tengan que intervenir para el cabal cumplimiento de la sentencia y a sus superiores jerárquicos". Véase tercera parte, t. XLVI, p. 28 (6a.) y Tesis P. CLXXV/2000, (9a.); Tesis 1a J 58/2008, (9a.), y Tesis 2a./J. 96/2018 (10a.).

97 El art. 77, último párr., de la NLA, establece que la sentencia surtirá sus efectos cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley. Al respecto, la Segunda Sala ha establecido que el auto en el que emite esa declaratoria se debe notificar personalmente: "Sentencia de amparo directo. Transcurrido el plazo de 10 días para interponer el recurso de revisión sin que la

te ningún recurso que proceda en su contra, por lo cual, sin necesidad de declaración judicial alcanza tal categoría.[98]

Por regla general, las sentencias de los TCC dictadas en amparo directo no admiten recurso alguno y, por tanto, causan ejecutoria por ministerio de ley, por lo que, otorgada la protección constitucional, el TFJA debe, sin más trámite, dar cumplimiento a la sentencia del TCC.[99] El segundo párrafo del artículo 192 establece el plazo de tres días para que el TFJA cumpla con la ejecutoria,[100] con apercibimiento de multa y de informarlo al "superior jerárquico".[101] Si se trata de asuntos complejos, el TCC

---

parte afectada lo haya hecho, el presidente del tribunal colegiado de circuito respectivo debe emitir un auto que declare que ha causado ejecutoria". La sentencia dictada en el juicio de amparo directo se sujeta a las reglas de impugnación derivadas del artículo 107, fracción IX, de la Constitución […], motivo por el cual, el Tribunal Colegiado de Circuito, en el supuesto de que transcurra el plazo de 10 días para interponer el recurso de revisión por su conducto, conforme al artículo 86 de la NLA, sin que la parte afectada lo haya hecho, su presidente debe emitir un auto mediante el cual se declare que aquella ha causado ejecutoria; dicho acuerdo, *dada su relevancia, debe notificarse personalmente*, conforme al artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tesis 2a. LVIII/2015 (10a.).

98 En los casos en que la SCJN resuelva el amparo directo o cuando no se ventilen cuestiones de constitucionalidad. Artículo 107 constitucional, último párr. de la frac. V: "La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada […] podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten". Y, tratándose de revisión resuelta por el TCC: último párr. de la frac. VIII del mismo: "En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno".

99 "Amparo directo. La sentencia relativa debe notificarse personalmente si en la demanda se planteó la inconstitucionalidad de alguna norma general o se propuso la interpretación directa de algún precepto de la constitución política de los estados unidos mexicanos, y el tribunal colegiado de circuito se pronunció al respecto u omitió hacerlo. Por regla general, las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito dictadas en amparo directo no admiten recurso alguno y, por tanto, causan ejecutoria por ministerio de ley, por lo que otorgada la protección constitucional la autoridad debe, sin más trámite, dar cumplimiento a la sentencia concesoria". Tesis 2a. /J. 78/2016, (10a.).

100 Artículo 192. "[…] Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito, si se trata de amparo indirecto, o el tribunal colegiado de circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes".

101 En el tercer párr. habla de la notificación al superior jerárquico para que "ordene" cumplir: "[…] Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquella, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta Ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El Presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico". Un tema que ha generado discusión es el del superior jerárquico para los magistrados del TFJA, el cual, según el art. 194 de la NLA, se entiende como "[…] el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre

puede ampliar el plazo de cumplimiento, debiendo fijar un "plazo razonable".[102] Asimismo, le corresponde al TCC fijar y ampliar el plazo de tres días, "tomando en cuenta la complejidad o dificultad para dar cumplimiento al efecto del amparo, pero siempre debe fijarse un plazo razonable y estrictamente determinado".[103]

Sin embargo, el "plazo razonable" del que habla la Constitución resultó no ser tan "razonable" para el caso de la emisión de una nueva sentencia contencioso-administrativa. Como ha dicho la SCJN, el TFJA debe emitir una nueva resolución, contando con "[…] tiempo suficiente para analizar y materializar debidamente los alcances de las sentencias concesorias, esto es sin excesos ni defectos".[104] El Tercer

---

ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia de amparo, o bien para cumplir esta última por sí misma", con el problema de que, de conformidad con el segundo párr. de ese artículo: "La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo". Sin embargo, la propia SCJN ha determinado que los Magistrados no dependen de la Junta de Gobierno y Administración, en virtud de la necesaria autonomía para emitir sus fallos: "Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Al no existir vínculo laboral entre estos y ese órgano jurisdiccional o su junta de gobierno y administración, las diferencias que surjan entre ellos no constituyen conflictos laborales. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ese órgano *es un tribunal de lo contencioso administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos,* con la organización y atribuciones que ese ordenamiento establece, *autonomía que se complementa con las garantías judiciales derivadas del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; de ahí que las cuestiones relacionadas con las diferencias surgidas entre los Magistrados que lo integran, ya sea en la Sala Superior o en las salas regionales, y el tribunal o con su Junta de Gobierno y Administración, no constituyen conflictos o diferencias laborales, *al tratarse* de juzgadores, es decir, *de servidores públicos dedicados a la administración de justicia; función pública constitucional que, por su naturaleza, exige independencia, lo que a su vez implica que no exista relación de subordinación o laboral de dependencia con el órgano jurisdiccional al que pertenecen o a las instancias administrativas de aquel, ni vínculos con algún superior jerárquico".* Tesis 2a. LXXXVIII/2013 (10a.). Coincidimos con esta tesis, la cual, implica que tampoco dependen del Peno jurisdiccional, y menos aún del presidente del tribunal, lo cual garantiza su autonomía al emitir sus fallos. La Sala Superior conoce únicamente de aquellos juicios respecto de los que se ejerció facultad de atracción o de los que tiene competencia específica para resolverlos, no en calidad de superior jerárquico; sin embargo, todavía los TCC siguen dándole la calidad de "superiores jerárquicos".

102 "Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquella, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta Ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El Presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico". Cuarto párr. del art. 192.

103 "Sentencias de amparo. Corresponde al órgano judicial fijar y ampliar el plazo para su cumplimiento y ejecución, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013". Tesis I.3o.C. J/7 (10a.).

104 "Cumplimiento de sentencias de amparo directo. Los tribunales colegiados de circuito están facultados para ampliar el plazo otorgado para tal fin (legislación vigente a partir del 3

TCC del Primer Circuito completa este criterio, al recalcar que cuando la autoridad responsable debe:

> […] realizar el estudio de agravios extensos y […] gran volumen de constancias, realizar la valoración de múltiples pruebas, la elección de la norma o la interpretación y aplicación de las disposiciones legales, todo ello en forma debidamente fundada y motivada […] *sí debe ampliarse el plazo* […] y fijarse uno estrictamente determinado. Este será mayor de tres días y menor al que ordinariamente la legislación que rige el acto concede, porque se trata de una situación extraordinaria, ya que la resolución que se dicte será en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, por lo que no se trata de un asunto del que conoce la autoridad responsable en condiciones ordinarias.[105]

Por otra parte, existe una diversidad de instrucciones que puede emitir el TCC. Iniciamos con que se puede otorgar *libertad de jurisdicción*, por ejemplo, cuando el asunto lo resuelve el TCC por incumplimiento de los principios de exhaustividad o de congruencia, lo cual quiere decir que el TFJA puede argumentar y resolver lo que considere procedente, claro, siempre siguiendo (si los hay) los lineamientos del TCC, cuidando de no repetir el error cometido. Cuando se da libertad de jurisdicción, el TFJA se encuentra obligado a emitir una nueva sentencia en la que se subsane la cuestión de falta de exhaustividad[106] o de incongruencia[107] en que se haya incurrido,

---

de abril de 2013)". Tesis 2a. /J. 33/2014 (10a.) En esta jurisprudencia considera la SCJN que cuando estén en vías de cumplimiento y se requiera más tiempo para acatar con exhaustividad y profesionalismo la ejecutoria y no restar calidad al cumplimiento: "[…] Menos aún resulta factible prever con precisión el tiempo en que podría llevarse a cabo la reparación integral de las diversas violaciones procesales que, en muchos casos, son la fuente de la concesión del amparo, pues algunas de ellas se realizan en más de una sola diligencia, y tratándose de la restitución en el goce de la oportunidad defensiva, por lo común se requiere de fases de preparación y desahogo de pruebas, que suelen enfrentar vicisitudes procesales imprevistas que retrasan de manera justificada el procedimiento". En consecuencia, con el fin de robustecer no solo el oportuno cumplimiento de las sentencias estimatorias, sino también su observancia puntual en forma reflexiva y, en su caso, procesalmente completa y satisfactoria de los intereses de las partes, debe admitirse que los tribunales colegiados de circuito están facultados para extender con prudencia el plazo del cumplimiento conforme lo exijan las circunstancias propias de cada asunto y en correspondencia a esa discrecionalidad, dar respuesta fundada y motivada a las peticiones que en tal sentido les formulen las autoridades responsables, antes de declarar que han incurrido en desacato". En el mismo sentido, la Segunda Sala de la SCJN ha precisado que el plazo puede ampliarse tomando en cuenta la complejidad o dificultad para cumplimentar,

105 "Sentencias de amparo. Corresponde al órgano judicial fijar y ampliar el plazo para su cumplimiento y ejecución, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013". Tesis I.3o.C. J/7 (10a.).

106 Por ejemplo, algún agravio o argumento que no se atendió o alguna prueba que no se valoró.

107 Sea congruencia interna (entre los considerandos y los puntos resolutivos) o externa (entre lo pedido y lo resuelto).

debiendo resolver con libertad. La Primera Sala de la SCJN ha dejado claro que la libertad de jurisdicción no está desvinculada de las consideraciones y razonamientos plasmados en la ejecutoria a cumplimentar, debiendo atender puntualmente a ellos y a los efectos precisados en la ejecutoria, "[…] en el entendido de que la libertad de jurisdicción para dictar una nueva resolución encuentra su límite en la materia de análisis en el […] amparo".[108]

Asimismo, ha establecido parámetros para encuadrar ese "amplio margen de apreciación del caso", ya que la libre jurisdicción no quiere decir que sea absoluta o carente de límites, lo que implica que no se puede arribar a cualquier tipo de decisión, sino que se deben

> […] *respetar ciertos límites*. Así, *el límite directo* e inmediato de la llamada plenitud de jurisdicción, *consiste en los lineamientos contenidos en la sentencia de amparo*, es decir, el acto que se emita con motivo del cumplimiento, deberá emitirse acorde a lo señalado en la concesión de amparo, *a pesar de que dicha autoridad goce de un amplio margen de discrecionalidad.* En consecuencia, el acto que emita la autoridad responsable, a pesar de la plenitud de jurisdicción que se le haya concedido, deberá *satisfacer un parámetro de razonabilidad en torno a los argumentos* contenidos en la sentencia de amparo, a la naturaleza de la violación que fue examinada y decretada en la misma, y a la secuela procesal que le precedió y en cuya lógica se puede conocer el verdadero alcance de la protección constitucional.

En la misma tesis se concluye que "[…] el acto que se emita deberá guardar una armonía con los elementos que desembocaron en la emisión de la referida concesión de amparo", lo que implica que tiene que guardar "conexión lógica con la secuela procesal y la sentencia de amparo […]"[109], lo cual, a su vez, significa que, al momento de emitir la sentencia en cumplimiento, se deberá buscar que su lógica jurídica no sea contraria a las razones que motivaron la protección constitucional.[110]

---

108 "Cumplimiento de las sentencias de amparo. La libertad de jurisdicción para dictar una nueva resolución encuentra su límite en la materia de análisis en el juicio de amparo". Tesis 1a. LXII/2018 (10a.). En esta tesis aclara, además, que "Para evaluar el debido y total cumplimiento de una sentencia de amparo, tratándose de autoridades jurisdiccionales, si bien deben atender puntualmente y en su totalidad los efectos precisados en aquella, lo cierto es que estos no están desvinculados de las consideraciones y de los razonamientos plasmados en la sentencia aludida […]".

109 "Sentencias de amparo. Parámetros que deberán satisfacer las autoridades responsables para su cumplimiento a pesar de que se les haya concedido plenitud de jurisdicción". Tesis 1a. CX/2015 (10a.).

110 Alvarado Esquivel ha destacado que "A veces es muy difícil percibir la frontera o demarcación entre cumplimiento tasado y libertad de jurisdicción. Mi consejo es que las sentencias deben ser muy claras y enfáticas en lo que corresponde hacer a la responsable y ante la duda o indeterminación aplicar el principio *pro actione* y dar entrada a la instancia que más favorezca". Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *op. cit.* y "Función legislativa y jurisprudencial", en Gozaíni, Osvaldo Alfredo (coord.), *Proceso y Constitución. Las sentencias constitucionales*, Bogotá, VC Editores, 2014.

En estos casos se facilita el cumplimiento al TFJA, ya que lo único que hay que hacer es subsanar las incongruencias o la falta de examen de algún agravio e integrarlo en la nueva sentencia que se emita, en la cual, por muchas jurisprudencias que ha emitido el poder judicial, se tienen que reiterar todos los aspectos que fueron confirmados tácita o expresamente o que no fueron motivo del juicio de amparo, a efecto de que resulte todo en una sola sentencia del TFJA, en la cual se decida respecto de las pretensiones del actor, evitando que tenga que acudir a sentencias diferentes y posiblemente contradictorias.[111]

Asimismo, el TCC puede determinar precisamente qué es lo que tiene que responder en cada caso el TFJA. Estas instrucciones precisas son menester cuando se trata de cuestiones de constitucionalidad o cuando el TFJA resolvió indebidamente. El TFJA solo puede abordar cuestiones de constitucionalidad cuando existe jurisprudencia del poder judicial o mediante control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad, lo que es más propio de la sentencia primigenia, pero, cuando ya se

[111] Después de mucha discusión jurisprudencial, se ha concluido que lo que debe hacer el TFJA es corregir lo que apunte el TCC o la SCJN, pero, *además, reiterar todos los puntos intocados de la sentencia primigenia*, como se muestra con esta jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN: "Sentencias de amparo. Su cumplimiento debe ser total, atento a los principios de congruencia y de exhaustividad. Acorde al nuevo sistema en materia de cumplimiento de sentencias de amparo, establecido por el legislador en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, dicho *cumplimiento debe ser total*, sin excesos o defectos; por tanto, tratándose del pronunciamiento de sentencias […] estos deben contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto *conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas*, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria; de ahí que la autoridad *debe reiterarlas en la sentencia o laudo que cumplimente"*. Tesis 2a./J. 9/2016 (10a). La misma Sala había emitido en la Novena Época, en materia laboral, que se puede aplicar por analogía, la siguiente jurisprudencia, determinando que *debe concentrarse todo en una sola sentencia, para evitar la falta de certeza que implica el que existan dos o más a las que haya que acudir*: "Cumplimiento de sentencias de amparo. Cuando la protección federal implica dejar insubsistente el laudo reclamado y dictar uno nuevo, la responsable debe decidir todas las cuestiones litigiosas en la nueva resolución, evitando la coexistencia de dos o más. Si el amparo se otorga contra un laudo, el cumplimiento de la ejecutoria implica dejarlo sin efecto y *dictar otro que dirima todos los puntos de la litis en los términos señalados en la sentencia de garantías*; por tanto, si en el nuevo laudo la responsable únicamente decide aquellos puntos litigiosos pero nada resuelve sobre los definidos o intocados, sino que respecto de ellos deja parcialmente subsistente el laudo reclamado, tal proceder genera la coexistencia de dos resoluciones, lo que impedirá declarar cumplida la ejecutoria, *en virtud de que el laudo, como acto jurídico de decisión con que culmina la contienda, no debe emitirse en varios actos, sino en uno solo que dé unidad a la decisión*, tanto más si las resoluciones que constan en diversos actos contienen resolutivos ejecutables, lo que adquiere mayor relevancia por la obligación de resolver todos los puntos litigiosos en acatamiento del principio de congruencia, así como por la vinculación entre las prestaciones y las pruebas, que no deben resolverse ni valorarse de manera separada e incompleta, pues de hacerlo así existiría el riesgo de obtener un resultado diverso al de su valoración conjunta". Tesis 2a. /J. 40/2005, Materia: Laboral, (9a.).

está en cumplimiento de ejecutoria y se trata de cuestiones de constitucionalidad, es imprescindible contar con la instrucción precisa del TCC. Lo mismo aplica cuando los resolutivos de la sentencia primigenia del tribunal administrativo son equivocados a juicio del tribunal colegiado.

Para asegurar el cumplimiento efectivo, que, como lo apuntan muchos tratadistas, fue aspecto esencial de la reforma constitucional y la nueva ley, existe una serie de procedimientos que analizaremos brevemente.

IX. Incumplimiento y cumplimiento extemporáneo

El último párrafo del artículo 193 de la NLA establece que: "[…] Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el tribunal colegiado de circuito […]. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico".[112] De esta forma, si se demuestra que se está en vía de cumplimiento de la ejecutoria, el TCC podrá ampliar el plazo por una sola vez: "En caso contrario, o de incumplimiento aun con el nuevo plazo, el TCC declarará el incumplimiento y remitirá los autos a la SCJN, con un proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico".[113]

Como se dijo, el responsable de cumplir será el Pleno, la Sección o la Sala Regional que haya emitido la sentencia motivo de la ejecutoria en el amparo directo correspondiente, y se hará mediante la emisión de una sentencia en cumplimiento de la ejecutoria.[114] Si se cumple extemporáneamente, eso no exime de responsabilidad a la autoridad responsable, pero se considerará como atenuante en la sanción penal.[115] En efecto, la sentencia que otorga el amparo y protección de la justicia federal

---

112 Con esto se daría paso al conocido como *incidente de inejecución*, o "procedimiento de inejecución", el que "[…] resulta fundado cuando de las constancias de autos se advierta que la autoridad responsable y, en su caso, su superior jerárquico no hayan dado *total* cumplimiento al fallo protector y el procedimiento de ejecución se desahogó adecuadamente. Consecuentemente, se procederá a la imposición de las sanciones que establece la frac. XVI del art. 107 constitucional Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *op. cit.*, p. 41.

113 NLA, art. 193.

114 *Cfr*. "El cumplimiento de la sentencia obliga a todas las autoridades que tengan que intervenir para el cabal cumplimiento de la sentencia y a sus superiores jerárquicos", véase tercera parte, t. XLVI, p. 28 (6a); Tesis P. CLXXV/2000 (9a); Tesis 1a. J 58/2008 (9a.) y Tesis 2a./J. 96/2018 (10a.).

115 Ley de Amparo, art. 195. Vale la pena aclarar que, conforme al art. 197, todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento están obligadas a ello y "[…] sujetas a las mismas responsabilidades […]".

pierde su objetivo cuando se incumple por los servidores públicos a quienes va dirigida. Por ello, sancionar a dichos servidores públicos no es un asunto menor si se busca que las sentencias de amparo tengan realmente eficacia.[116]

Según el artículo 198 de la NLA, la SCJN, una vez que reciba el informe de cumplimiento, dictará la resolución a la brevedad, y si hay que aclarar o concretar la forma del cumplimiento lo regresará al TCC para que desahogue el incidente del artículo 193 de esa misma ley. Si estima que el retraso es justificado, dará plazo razonable al TFJA para que cumpla, aunque lo puede ampliar a solicitud del propio TFJA.[117] Si considera inexcusable el incumplimiento, o no se cumple en el plazo que se otorgó, "procederá a *separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de distrito por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo*. Las *mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico* de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hayan incumplido la ejecutoria". Asimismo, devolverá los autos al TCC para que reinicie el trámite de cumplimiento con los nuevos titulares.[118]

---

116 Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN, *op. cit.*, p. 21. Vale la pena recordar que el art. 193 de la NLA establece, en su último párrafo, que el procedimiento para amparo directo es igual que el de amparo indirecto, con la salvedad de que el TCC remite los autos a la SCJN: "Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el tribunal colegiado de circuito *seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores*. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico" y, en el segundo párrafo, que: "Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo". La evasiva "[...] se actualiza cuando no existe intención de las autoridades responsables de cumplir cabalmente la resolución de amparo, sino que realizan actos que aparentan tener dicha finalidad para no dar la impresión de desobediencia al juzgador, pero que por las circunstancias particulares en que se dan, no llegarían a satisfacer los fines legales o de justicia que persigue el juicio de amparo […] procedimientos ilegales [es un concepto] que no implica una actitud reticente al cumplimiento de la sentencia de amparo, sino que puede deberse solo a la negligencia o descuido de la autoridad [...]". Sánchez Gil, Rubén, cit. por Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *op. cit.*, p. 37.

117 CPEUM, art. 107: "[…] XVI.- Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria […]".

118 Ley de Amparo, art. 196.

El artículo 196 de la NLA establece que solo se entenderá cumplida la ejecutoria cuando lo esté en su totalidad, "sin excesos ni defectos", y si se declara cumplida, el TCC ordenará el archivo del expediente. Si no lo está, se remiten los autos a la SCJN[119] para un total cumplimiento, la Segunda Sala de la SCJN ha emitido diversas tesis que, junto con el Acuerdo General 5/2001 del Pleno, permiten entender el procedimiento para ello, distinguiendo el cumplimiento básico y la forma de realizarlo. Así, desde 2008 se estableció que cuando la sentencia causa ejecutoria el TCC debe vigilar su cumplimiento y requerir este al TFJA.[120]

El citado artículo 196 previene que cuando el TCC reciba el informe de cumplimiento por parte del TFJA (autoridad responsable en estos casos), dará vista al quejoso y, cuando lo haya, al tercero interesado, para que en 10 días manifiesten lo que a su derecho corresponda y, en los casos de amparo directo (como el que nos ocupa), se *podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento*. Una vez que pase el plazo, y aun sin que comparezcan las partes, el TCC deberá emitir resolución fundada y motivada declarando si hubo cumplimiento, incumplimiento, exceso o defecto, o si hay imposibilidad de cumplir.[121]

X. Exceso o defecto

Desde hace tiempo, la SCJN ha establecido que la autoridad responsable

> […] *incurre en exceso* en la ejecución de una sentencia de amparo cuando sobrepasa lo que esta ordena, extralimitando esa ejecución, y que *incurre en defecto*, cuando realiza una ejecución incompleta, que no comprende lo dispuesto en el fallo. En consecuencia, la queja debe declararse improcedente, cuando el acto que la motiva no queda incluido en ninguna de las indicadas expresiones, y si la resolución impugnada no contiene mandato alguno que cumplir, no puede hablarse de exceso de ejecución.[122]

Asimismo, un TCC definió que, *por exceso*

> "[…] debe entenderse que la autoridad responsable al pronunciar la nueva sentencia, rebase o decida puntos diversos de los que determinan el alcance de la protección otorgada en el fallo constitucional; *y por defecto* […], debe considerarse que la responsable omita el estudio y resolución de alguna de las cuestiones que le ordenó resolver la ejecutoria que

119 *Idem*.

120 Tesis 2a. LXXXIX/2008 (9a.). Esta tesis ya ha sido parcialmente superada, pero nos permite una primera aproximación muy adecuada al trámite de cumplimiento.

121 NLA, art. 196.

122 "Ejecución de sentencias de amparo, exceso y defecto de la". Tercera Sala, t. XCIV, p. 1741 (5a.).

concedió el amparo, conforme a los términos y fundamentos legales de la propia ejecutoria con la que está vinculada".[123]

Para ambos supuestos, La SCJN ha aclarado que el TCC, antes de solicitar a la SCJN la apertura del procedimiento sancionador establecido en la fracción XVI del artículo 107 de la CPEUM, debe ordenar a la autoridad responsable que "[…] corrija esos vicios y *solamente* ante su omisión total o parcial de repararlos debe formular la petición de actuar contra la autoridad contumaz […]".[124]

XI. Repetición

De acuerdo con el artículo 199 de la NLA, la repetición puede denunciarse en un plazo de 15 días ante el TCC, el cual correrá traslado al TFJA y le pedirá que en tres días rinda un informe. Una vez trascurrido el plazo, el TCC resolverá en tres días más. Si considera que hay repetición, remitirá los autos a la SCJN para seguir el procedimiento del 193.[125] La SCJN determinará en definitiva si hubo o no repetición. Si la hubo, procederá a separar del cargo al responsable y a consignarlo *por el*

123 "Exceso y defecto en la ejecución de sentencia. Qué debe entenderse por". Por exceso en la ejecución de sentencia del juicio de garantías. Tesis XX.78 K (9a.), julio de 1996, registro: 201892.

124 "Sentencia de amparo. Si el órgano jurisdiccional de amparo remite los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la destitución y consignación de la autoridad responsable, antes de exigirle subsanar el posible exceso o defecto en su cumplimiento, procede reponer el procedimiento del incidente de inejecución para que se requiera el debido acatamiento de aquella". Tesis 2a. /J. 109/2015 (10a). En el mismo sentido, tenemos esta tesis de la misma Segunda Sala: "Sentencias de Amparo. Ante un cumplimiento excesivo o defectuoso, el órgano judicial de amparo debe requerir se subsanen esas deficiencias. Del párrafo tercero del artículo 196 de la Ley de Amparo, que establece: 'La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos', se sigue que antes de solicitar a la [SCJN] la apertura del procedimiento sancionador previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la [CPEUM] el [TCC] tiene la obligación de ordenar a la responsable, en su caso, que corrija tales vicios, y *solamente ante su omisión total o parcial de repararlos*, debe formular la petición de *actuar contra la autoridad contumaz*, ante la imposibilidad de asegurar la observancia cabal de lo resuelto en el juicio de amparo, sobre todo, porque *antes que sancionar*, *la obligación* del juzgador *es procurar el exacto cumplimiento* de sus ejecutorias. Consecuentemente, si el órgano de amparo procede precipitadamente y antes de exigir que se subsane el posible exceso o defecto del cumplimiento, remite los autos a este Alto Tribunal para la destitución y consignación de la responsable, lo procedente es reponer el procedimiento del incidente de inejecución para que le requiera nuevamente el debido acatamiento del fallo protector, como lo prevé la norma primeramente citada". Tesis 2a VIII/2014 (10a.). En el mismo sentido: "Sentencias de amparo. Ante un cumplimiento excesivo o defectuoso, el órgano judicial de amparo debe requerir que se subsanen esas deficiencias". Tesis 2a. 1780/2013 (10a.).

125 Este mismo art. establece que si el TFJA deja sin efectos la sentencia, ello no lo exime de responsabilidad.

delito que corresponda. Si no hubiere repetición, o no hubo dolo y se dejó sin efectos el acto repetitivo, la SCJN los declarará y devolverá los autos al TCC.[126]

La repetición consiste en insistir en alguna violación que ya fue materia del juicio o ponerlo igualmente. Aquí tenemos que determinar que no basta con no "copiar" la sentencia, sino que en esencia no se repita la violación cometida. La SCJN ha hablado de "esencialmente igual", lo que implica que, si se cambia la forma de argumentar, pero se repite en esencia la motivación, nos encontraremos con una repetición; sin embargo, si se cambia o completa esencialmente la fundamentación y motivación, no habrá repetición.[127] Sin embargo, para esto es necesario que el TCC siempre defina puntualmente cuáles son los efectos de sus sentencias. La consecuencia es grave: baste analizar el segundo párrafo del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, ya que implica separar del cargo al titular de la autoridad responsable y dar vista al Ministerio Público (MP).[128] Este es uno de los procedimientos más

[126] NLA, art. 200: "Recibidos los autos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a la brevedad posible, si existe o no repetición del acto reclamado. En el primer supuesto, tomará en cuenta el proyecto del tribunal colegiado de circuito y procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, *así como a consignarlo ante juez de distrito por el delito que corresponda*". Este artículo presenta una antinomia con la frac. XVI del art. 107 de la CPEUM, puesto que este dice así: "Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Esta antinomia ha sido expresamente solucionada por el Pleno de la SCJN, en el considerando séptimo del Acuerdo General núm. 10/2013, de 2 de julio de 2013, relativo a las atribuciones de los órganos de este alto Tribunal para conocer de los incidentes de inejecución de sentencia previstos en el Título Tercero de la Ley de Amparo, promulgada mediante Decreto publicado en el *DOF* del 2 de abril de 2013, que estableció que: "[…] atendiendo al principio de supremacía constitucional se estima conveniente precisar que en términos de lo señalado en el párrafo segundo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en ese supuesto, este Alto Tribunal una vez que decrete la referida separación dará vista al Ministerio Público Federal". En este acuerdo, en el penúltimo párr. del punto tercero, se establece que si el ministro ponente considera de autos que existen indicios de que se cumplió el fallo protector, por acuerdo del Presidente de la SCJN, previo dictamen del ministro ponente, se devolverán los autos al TCC para que emita resolución, en la que, en su caso, se tenga por cumplida la sentencia de amparo.

[127] "Repetición del acto reclamado. No se configura cuando en cumplimiento a la ejecutoria de amparo se dicta un acto de efectos similares al que se declaró inconstitucional por deficiente fundamentación y motivación. "[…] si entre [el acto reclamado] y el nuevo existe o no identidad en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación que fueron materia de la determinación constitucional; luego, de actualizarse esa identidad, existirá la repetición, mientras que, en caso contrario, no puede hablarse de repetición, sino de un acto diverso […]". Tesis 1a., XCV/2006 (10a.).

[128] Segundo párr.: "Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá

temidos por las autoridades responsables, dadas sus consecuencias. La SCJN ha establecido claramente el procedimiento para requerir el cumplimiento y lo que se debe hacer en caso de cumplimiento contumaz.[129]

XII. Recurso de inconformidad

Contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo en términos del artículo 196 de la NLA, ya sea que declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir u ordene el archivo definitivo del asunto; declare sin materia o infundada la repetición, o infundado o improcedente el incumplimiento, procede el *recurso de inconformidad*, que puede ser presentado, entre otros, por el quejoso y el tercero, así como por el extraño a juicio afectado por la ejecución, en un plazo de 15 días. El TCC, sin decidir sobre la admisión del recurso, remitirá el escrito junto con los autos a la SCJN, la cual resolverá allegándose de los elementos que estime convenientes.[130]

---

a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". De hecho, existe conciencia que aun cuando ya no se ocupe el cargo, se sigue siendo responsable, lo cual ha determinado la SCJN: "Cumplimiento de sentencias de amparo. El hecho de que lo haya llevado a cabo el nuevo titular de la autoridad responsable, no exime de responsabilidades al anterior que inexcusablemente desacató el fallo". Tesis P. VIII/2014 (10a).

129 Para este tema, podemos aplicar por analogía: "Procedimiento de cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo indirecto". Tesis P. /J. 54/2014 (10a.). Vergara López, Carmen y González Santos, Gabino, *op. cit.*, pp. 39-57.

130 Ley de Amparo, arts. 201 a 203. La Primera Sala de la SCJN, en la Tesis 120/2013 de la Décima Época, aclaró: "Recurso de inconformidad. Materia de estudio de dicho recurso. La materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2013, conforme a su fracción I, la constituye la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la propia ley; es decir, […] que la ejecutoria ha sido cumplida totalmente. Por tanto, su análisis debe atender a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria, […] sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. Así, el cumplimiento total de las sentencias, sin excesos ni defectos, a que se refiere el primer párrafo del citado artículo 196, supone el análisis y la precisión de los alcances y efectos de la ejecutoria, a partir de la interpretación del fallo protector y de la naturaleza de la violación examinada en él, para que, una vez interpretada esa resolución, se fijen sus consecuencias para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, *sin que ello signifique que el juez pueda incorporar elementos novedosos a su análisis para extender los efectos precisados en el fallo a otras posibles violaciones aducidas por los quejosos, que no hayan sido motivo de protección por parte de la Justicia de la Unión*".

En 2017, en una modificación a su instrumento normativo 5/2013, la SCJN precisó que la delegación de su competencia originaria a los TCC para conocer del recurso de inconformidad tratándose de amparo directo "[…] la competencia para resolver sobre el acatamiento de una sentencia de esa naturaleza, para determinar si existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de amparo directo u ordenar el archivo definitivo del asunto, así como para pronunciarse sobre las denuncias de repetición del acto reclamado, corresponde al Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito […]".[131]

Al respecto, diversos autores han expresado que es pertinente que este tipo de resoluciones, dado el cúmulo de trabajo que tendría la SCJN, la realicen los TCC. Sin embargo, se recalca que no puede archivarse ningún juicio sin que se haya cumplido,[132] y que el que algún servidor público deje de serlo o cambie de adscripción, dejando de ser autoridad responsable en ese caso, no extingue la responsabilidad penal.[133] Respecto de su resolución y del posible incidente de inejecución, se debe tomar en cuenta que, si el quejoso se desiste del juicio principal, no procede el recurso.[134] Asimismo, si el TCC determina que existe imposibilidad jurídica o material, se debe declarar sin materia el incidente de inejecución.[135]

---

131 Instrumento normativo aprobado por el Pleno de la SCJN el 5 de septiembre de 2017, por el que se modifican el inciso d) de la fracción VI y la fracción XVI, y se deroga la fracción XIV, del punto segundo; se modifica la fracción IV, y se adiciona una fracción V, respecto del punto cuarto; se modifica la fracción I, párrafo primero, y se adiciona una fracción IV, respecto del punto octavo; se modifican el párrafo segundo y la fracción IV, del punto noveno, y se modifican los puntos décimo y décimo tercero, párrafo segundo, del acuerdo general número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del tribunal pleno de la suprema corte de justicia de la nación, relativo a la determinación de los asuntos que el pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los TCC: "[…] IV. (Se adiciona) Los recursos de inconformidad interpuestos en contra de las determinaciones de los presidentes de los TCC que tengan por cumplida una sentencia de amparo directo, que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de esa naturaleza u ordenen el archivo definitivo del asunto, así como las que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado en amparo directo, *serán del conocimiento de ese mismo órgano colegiado*. […]". Publicado el 7 de septiembre de 2017.

132 Ley de Amparo, art. 214.

133 Artículo 269.

134 Por analogía: "Incidente de inejecución de sentencia. Es improcedente si en el juicio original el actor desistió de la acción principal, por lo que el juez de distrito debe declarar sin materia el cumplimiento de la sentencia y no enviar los autos del juicio al tribunal colegiado de circuito". Tesis III.4o.T.17 K (10a).

135 "Incidente de inejecución de sentencia. Debe declararse sin materia, si con anterioridad el tribunal colegiado de circuito, al resolver el recurso de inconformidad correspondiente, determinó que existe imposibilidad jurídica o material para dar cumplimiento al fallo protector". Tesis XXVII.3o.137 K (10a).

Lo más recomendable, en este caso, es que la sentencia determine con claridad los efectos concretos y precisos. En la práctica surgen problemas por indicaciones inexactas o contradictorias, por ejemplo, cuando la ejecutoria no precisa si el cumplimiento del TFJA debe ser tasado o con libertad de jurisdicción. También resulta problemático cuando se mezclan las dos modalidades en una sentencia y no se especifica claramente la distinción y consumación o alcance de cada una. Adicionalmente, se insiste en que para lograr un buen cumplimiento lo mejor es que las sentencias que conceden amparo directo sean claras en su totalidad, si esto no es así, no procede el incidente de inejecución.[136]

Como se percibe de los diversos aspectos analizados en este ensayo, los procedimientos para lograr un pleno cumplimiento de las sentencias de amparo han evolucionado, quedando muy pocos temas que aclarar, como el del "superior jerárquico" para el TFJA. Por lo demás, ha sido una constante desde 2013 el que se ha mejorado cada vez más el cumplimiento y se han simplificado los procedimientos, permitiendo que quienes somos autoridades responsables podamos cumplir mejor con los fallos protectores.

Considero oportuno aprovechar esta oportunidad para reconocer la labor de los doctores Ferrer Mac-Gregor y Rentería Barragán por la atinada coordinación de esta obra, que llega a nuestro país en un momento nacional muy trascendente, conmemorando algo tan importante para México, como lo es el juicio de amparo.

[136] "Incidente de inejecución. Es improcedente si las condiciones de exigibilidad de la sentencia son ambiguas y ameritan la aclaración oficiosa de sus efectos". Tesis XXVII.3o.134 K (10a).

La revisión en amparo directo. Evolución y problemática actual

*Juan N. Silva Meza**

I. Introducción

El ángulo del presente capítulo se centrará, en una primera parte (II.), en un análisis jurídico en torno a la evolución de los supuestos de procedencia de la revisión del amparo directo y su desarrollo normativo. En la segunda parte se abordarán (III.) los alcances y límites actuales de esta figura, para finalizar (IV.) con una mención a la problemática actual que implica la eficacia del recurso analizado, a partir de dos perspectivas: *1)* el control difuso de constitucionalidad, que modificó la estructura sustantiva del proceso judicial, y *2)* la falta de estudios empíricos y estadísticas.

II. Evolución del contenido normativo del recurso de amparo directo en México

Para abordar el análisis jurídico del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, previsto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se revisará la evolución de esta figura desde su introducción al sistema jurídico mexicano, en la reforma constitucional del 11 de junio de 1999[1] hasta la reforma constitucional de 6 de junio de 2011.

---

* Investigador honorario en el IIJ-UNAM desde 2016. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, periodo: 1995-2015. Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, periodo: 2011-2014. Agradezco a Luna Mancini y a Jorge Hernández Dávila por su valiosa colaboración en la investigación y edición del presente trabajo.

[1] Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 11 de junio de 1999, *http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4949671&fecha=11/06/1999&cod_diario=147635*

Cabe precisar que, desde sus orígenes, las sentencias de amparo directo no admitían recurso alguno; sin embargo, esta situación cambió con la introducción por primera vez al sistema jurídico mexicano de la revisión del amparo directo en 1999, cuando, por disposición constitucional, se estableció que aunque las resoluciones de los tribunales colegiados de circuito por regla general no admiten recurso, la revisión se permitiría "en los casos en que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que las resoluciones impliquen un criterio de importancia y trascendencia".[2] Así, frente a los casos que cumplan la hipótesis anterior, el recurso de revisión se podría interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que, como Tribunal Constitucional, es el único órgano facultado para resolver este recurso, según lo disponen los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (PJF).

De este modo, aunque el juicio de amparo directo tradicionalmente se conoce por ser uninstancial, desde 1999 el recurso de revisión permite hablar de una segunda instancia del amparo directo, limitada a cuestiones constitucionales. Una vez resuelto el amparo directo en los tribunales colegiados de circuito, la sentencia pronunciada en dicha instancia puede ser conocida por el Pleno o las salas de la SCJN, para pronunciarse sobre el problema de constitucionalidad que prevalezca.

> […] la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se encuentra limitado respecto de las sentencias dictadas en el juicio de garantías unistancial cuando decidan sobre constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia.[3]

Como resultado de la reforma constitucional de 1999, la SCJN emitió el Acuerdo 5/1999,[4] donde se desarrolló la procedencia y los mecanismos para dar trámite al recurso bajo análisis y en el cual se dispuso que:

---

2 Cámara de Diputados, Reforma de 6 de junio de 1999 al artículo 107, fracc. IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_140_11jun99_ima.pdf*

3 Rodríguez Carrillo, Silverio, Reglas para el análisis de los recursos de revisión, México, CJF, p. 3, *https://www.cjf.gob.mx/resources/lenguajeSencillo/reglasAnalisis.pdf*

4 SCJN, Acuerdo número 5/1999, del veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, *DOF,* México, publicado el 22 de junio de 1999, *http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4975223&fecha=22/06/1999&cod_diario=148634*

> […]
>
> I. El recurso de revisión es procedente contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, si se reúnen los supuestos siguientes:
>
> a) Si en ella se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento -federal o local-, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional; o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones acabadas de mencionar, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo.
>
> b) Si el problema de constitucionalidad referido en el subinciso anterior, entraña la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva […].

De este modo, se agrega un supuesto de procedencia —que no se preveía en el artículo 107, fracción IX, de la CPEUM—, estableciendo que se puede promover el recurso cuando el tribunal colegiado omita estudiar en su sentencia el problema de constitucionalidad planteado por el quejoso en su demanda de amparo directo.

Lo anterior fue retomado por la Segunda Sala de la SCJN en 2001, introduciendo en las Tesis 2a./J. 64/2001[5] tres requisitos para que se declare procedente el recurso de revisión, a saber:

1. que se presente oportunamente;
2. que en la demanda se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución federal y en la sentencia se hubiera omitido su estudio o en ella se contenga Alguno de esos pronunciamientos, y
3. que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva de la Suprema Corte.

Como se puede observar, los requisitos para la procedencia del recurso se basan en los contemplados en el Acuerdo 5/1999 de la SCJN, agregando el primero que se refiere a que el mismo se presente de manera oportuna.

En 2007 la Segunda Sala añadiría dos elementos más a los requisitos de procedencia, mediante la Tesis 2a./J.149/2007:[6]

---

[5] Tesis 188101. 2a./J. 64/2001, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XIV, diciembre de 2001, p. 315, *https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=188101&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=188101&Hit=1&IDs=188101&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=*

[6] Tesis 171625. 2a./J. 149/2007, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XXVI, agosto de 2007, p. 615, *https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/*

1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios;
2) la oportunidad del recurso;
3) la legitimación procesal del promovente;
4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y
5) si conforme al acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia.

Fue con la reforma constitucional en materia de amparo de 6 de junio de 2011[7] que se modificó la fracción IX del artículo 107, incluyendo en la redacción actual del texto constitucional[8] la tercera hipótesis de procedencia del Acuerdo 5/1999 de la SCJN, relativa a las sentencias que omiten pronunciarse sobre los temas de constitucionalidad, siempre que se pueda fijar un criterio de importancia y trascendencia.

De este modo, la procedencia del recurso de revisión en las sentencias de amparo directo se encuentra sujeto a los siguientes supuestos:

1) que la sentencia resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales;
2) que la sentencia establezca la interpretación directa de un precepto de la CPEUM, y

---

DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=REVISI%25C3%2593N%2520EN%2520AMPARO%2520DIRECTO.%2520REQUISITOS%2520PARA%2520SU%2520PROCEDENCIA&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=127&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=3&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=171625&Hit=80&IDs=161210,161192,161983,162729,163235,163212,164238,164237,165084,165401,165682,167042,167070,167405,168391,169207,170601,170603,171046,171625&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

7 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, México, 6 de junio de 2011, *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011*

8 Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […]
IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras [...].

3) que se omita decidir sobre las cuestiones de constitucionalidad planteadas.
4) Lo anterior siempre y cuando se trate de casos donde se pueda fijar un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la SCJN.

Los requisitos de procedencia para determinar si un criterio será importante o trascendente están a cargo de la SCJN, como se analizará en la siguiente sección.

III. Alcances y límites del recurso de revisión en amparo directo

La reforma de 2011 en materia de amparo y la respectiva en materia de derechos humanos, de 10 de junio del mismo año,[9] permitieron que se ampliase la litis del juicio constitucional de amparo. No solo los derechos fundamentales de fuente nacional, sino también los de fuente internacional, pueden hoy ser reclamados ante los tribunales del PJF.

Así, para establecer los alcances y límites actuales de la revisión del amparo directo, además del texto del artículo 107, fracción IX, de la CPEUM, debe considerarse la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM[10] (Ley de Amparo). Particularmente, el artículo 81, fracción II,[11] de la mencionada ley desarrolla el texto del artículo 107, fracción IX, de la CPEUM, agregando un elemento. En la disposición legal se incluye como materia del recurso la interpretación directa de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

---

9 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 10 de junio de 2011, *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011*

10 Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *DOF*, 2013, *http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013*

11 Artículo 81. Procede el recurso de revisión: […]
II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

De este modo, los recursos de revisión también pueden ser tramitados por la interpretación de un tratado internacional en materia de derechos humanos, al formar parte del parámetro de regularidad constitucional. En ese tenor, cabe recordar que:

> [...] la Suprema Corte de Justicia, a través de la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011, determinó que de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 2011, se desprende que los tratados que contienen normas de derechos humanos suscritos por México, de manera sistemática y con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.[12]

Por su parte, en la contradicción de tesis 21/2011-PL,[13] resuelta el 9 de septiembre de 2013 por el Pleno de la SCJN, se establece la procedencia del amparo directo en revisión cuando estén involucradas las normas de derechos humanos de un tratado internacional. De esta forma, se emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2014 (10a.),[14] de la cual se destacan los siguientes elementos:

a) La reforma al artículo 1de la CPEUM de 10 de junio de 2011 modificó el catálogo de derechos protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad e introdujo al texto constitucional el concepto de derechos humanos, que implica incluir aquellos derechos previstos en los tratados internacionales de esa materia.
b) La citada reforma implicó la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la CPEUM como elemento que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión en el amparo directo.
c) Cuando existe un conflicto entre un tratado internacional y una ley secundaria que implique la interpretación de una disposición normativa de una con-

---

12 Silva Meza, Juan N., "Artículo 103 Constitucional: El nuevo parámetro de validez constitucional y convencional", en Tafoya Hernández, J. Guadalupe (coord.), *Elementos para el estudio del juicio de amparo,* México, SCJN, 2017, p. 10. Citando de la Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Décima Época, Pleno de la SCJN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* lib. 5, abril de 2014, t. I., p. 202.

13 SCJN, Contradicción de tesis 21/2011-PL, resuelta por el Pleno de la SCJN el 9 de septiembre de 2013, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=124100*

14 Tesis 2006223. P./J. 22/2014 (10a.), Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* lib. 5, abril de 2014, t. I, p. 94, *https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=2006223&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2006223&Hit=1&IDs=2006223&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=*

vención que fije las relaciones, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional para efectos de la revisión en amparo directo, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención, subyace un juicio de relevancia jurídica.

d) En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano.

De lo anterior se advierte que no basta que en el amparo directo subsista un conflicto de constitucionalidad para que la SCJN revise el asunto.

Es en este contexto que, en junio de 2015, se emitió el Acuerdo General 9/2015[15] del Pleno de la SCJN, que abrogó el Acuerdo 5/1999, analizado en la primera parte del presente capítulo. En el nuevo acuerdo general se añadió la interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y se amplió la facultad del ministro presidente de la SCJN para que, al analizar la procedencia del recurso, también pudiera pronunciarse sobre los requisitos de importancia y trascendencia.[16]

Sobre el particular, la tesis 1a./J. 32/2017 (10a.)[17] dispone que la CPEUM no fija claramente lo que se entiende por un criterio importante y trascendente, dejando a cargo de la SCJN la facultad de instituir esta situación a través de acuerdos generales.

En ese sentido, el Acuerdo General 9/2015 establece que la resolución de un recurso de revisión en amparo directo fijará un criterio de importancia y relevancia cuando:

1) pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o

2) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la SCJN relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo.

---

15 SCJN, Acuerdo General número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, *DOF,* 12 de junio de 2015, *https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=06&day=12*

16 Anteriormente, el ministro presidente solo revisaba los demás requisitos mencionados y el ministro ponente llevaba a cabo el estudio sobre la importancia o trascendencia.

17 Tesis 1a./J. 32/2017 (10a.), Décima Época, Primera Sala SCJN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* lib. 41, abril de 2017, t. I., p. 833, *http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=1a.%2FJ.%252032%2F2017&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014100&Hit=2&IDs=2017209,2014100,2011654,178818&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=*

Los requisitos de procedencia para determinar que un criterio será importante o trascendente serán evaluados por la SCJN. El ministro presidente decidirá sobre la procedencia o el desechamiento al recibir el recurso solicitado, tras lo cual el asunto será turnado a un ministro o ministra ponente para que el asunto se resuelva de forma colegiada.

IV. Problemática actual, la eficacia del recurso

Del análisis anterior se observa cómo el recurso de revisión en el amparo directo amplió su alcance en virtud del nuevo paradigma de derechos humanos, que se plasmó en el texto constitucional de 10 de junio de 2011, en la cual se incluyó el control difuso de constitucionalidad con el objetivo de que la protección constitucional llegue no solo a los casos estudiados por los tribunales federales o a la Suprema Corte, sino a todos tribunales locales y sea ejercido por todas las autoridades en el desempeño de sus competencias.

A partir de esta difusión del control constitucional, la labor de la Suprema Corte al resolver los amparos directos en revisión, en teoría, podría quedar acotada a aquellos casos extraordinarios que requieran de un pronunciamiento del máximo Tribunal Constitucional. Sin embargo, esto no ha ocurrido, pues la eficacia del amparo directo en revisión dista mucho de haber mejorado a partir de la reforma en materia de derechos humanos.

Sin duda, a partir de la reforma, los criterios en materia de derechos humanos han avanzado progresivamente, pero las estadísticas no dicen lo mismo sobre la eficacia del amparo directo en revisión, cuya cantidad sigue en aumento, retrasando las resoluciones definitivas en una gran cantidad de procesos judiciales. Por ello, a continuación se abordará uno de los –tantos— temas pendientes por resolver en el amparo directo en revisión: su eficacia. Ello se realizará a partir de dos perspectivas: *1)* el control difuso de constitucionalidad, que modificó la estructura sustantiva del proceso judicial, y *2)* la falta de estudios empíricos y estadísticas claras que nos permitan mejorar la eficacia que, en teoría, se debió alcanzar con el control difuso.

4.1. Control difuso

Derivado del expediente varios 912/2010, resuelto por el Pleno de la SCJN el 14 de julio de 2011,[18] se estableció que todos los jueces deben realizar el control difuso de convencionalidad, en el ámbito de sus competencias:

[18] SCJN, Expediente Varios 912/2010, resuelto por el Pleno de la SCJN en sesión del 14 de julio de 2011, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589*

> [...] Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.[19]

Esta obligación a cargo del poder judicial de cada entidad federativa debería disminuir la cantidad de asuntos que escalan hasta las últimas instancias del poder judicial. Sin embargo, no siempre es así, aunque la impartición de justicia en México se enmarca en un sistema federal,[20] que no establece una jerarquía entre las autoridades federales y las locales, previendo facultades constitucionales para cada una de ellas:

> [...] de acuerdo con el artículo 124 constitucional, las facultades que no están expresamente otorgadas a la Federación se entienden reservadas a los Estados. Este sistema pretende una distribución de competencias que hace posible que la Federación y los Estados puedan coincidir en el territorio de cada uno de estos, sin obstaculizar ni duplicar sus funciones. El gobierno federal no es superior al estatal ni viceversa, sino que cada uno tiene su propia competencia.[21]

---

19 Tesis P. LXVII/2011(9a.), Novena Época, Pleno de la SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. III, diciembre de 2011, t. 1. p. 535, *https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CONTROL%2520DE%2520CONVENCIONALIDAD%2520EX%2520OFFICIO%2520EN%2520UN%2520MODELO%2520DE%2520CONTROL%2520DIFUSO%2520DE%2520CONSTITUCIONALIDAD.&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=19&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160589&Hit=17&IDs=2017613,2016850,2005056,2004669,2003522,2003005,2003160,2003004,2002487,2002561,2001605,2001511,2000772,2000071,2000072,2000073,160589,160526,160480&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=(*

20 La Constitución mexicana establece el federalismo como forma de Estado del país, en su artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

21 Márquez Martínez, Laura, *Control difuso desde una perspectiva de derecho de acceso a la justicia*, México, SCJN, 2017, pp. 129 y 130, *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2019-02/Control%20difuso%20desde%20una%20perspectiva%20de%20derecho.pdf*

El juicio de amparo es un proceso que se resuelve en sede federal y un recurso que, por regla general, procede una vez agotadas las instancias ordinarias. El recurso de revisión en amparo directo debe asegurar la eficacia del sistema judicial en México, protegiendo los derechos fundamentales de la Constitución, de manera extraordinaria:

> [...] en una analogía ideal, se pretendería que los procesos jurisdiccionales tuvieran una estructura triangular en que la mayoría se resuelven en primera instancia, algunos pasan a revisión de alzada y, en su caso, exclusivamente unos cuantos —solo por cuestiones de constitucionalidad—, fueran resueltos de manera extraordinaria en un juicio de amparo y menos todavía llegaran a la revisión de amparo.[22]

Lo anterior requiere del fortalecimiento de los tribunales locales, así como de los tribunales superiores de cada entidad federativa como revisores de aquellos. El ejercicio del control de convencionalidad de los jueces locales permitirá que desde el primer proceso judicial se garanticen los derechos fundamentales, aplicando el marco constitucional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. De esa forma, no se requiere que todos los juicios sean revisados por el PJF, pues la impartición de justicia inicia desde la primera instancia, ante la que se presentan los justiciables a solicitarla.

> La justicia local debe fortalecerse. El control de convencionalidad es una obligación de todos los juzgadores [...], las reformas que inciden en el trabajo de los tribunales locales debieran progresivamente preparar el terreno para producir decisiones judiciales inapelables, de suerte que el reparto de tareas trajera como consecuencia una mayor densidad de decisiones importantes (en términos de interpretación constitucional efectiva) a favor de instancias locales y no al revés.[23]

De esta forma, eliminando la excesiva revisión de asuntos que pueden ser atendidos en sede local, se asegurará un recurso judicial más efectivo para los justiciables. Únicamente en casos excepcionales el PJF fijará criterios de relevancia constitucional, llegando hasta la SCJN solo aquellos casos que requieran de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

De lo anterior queda claro que la figura del amparo directo presenta grandes retos para asegurar su eficacia. El juicio de amparo debería ser el recurso jurídico por excelencia para la defensa de los derechos humanos:

---

22 Márquez Martínez, Laura, *op. cit.,* pp. 137 y 138.

23 Tortolero Cervantes, Francisco, "El control constitucional local ante las nuevas exigencias de la convencionalidad", *Trabajo preparado para el Congreso Nacional de Derecho Constitucional organizado por la UNAM en octubre de 2012. Publicado con modificaciones en Memoria de la VII Mesa Redonda Sobre la Justicia Constitucional en las Entidades Federativas,* México, TEPJF, 2013, pp. 106-127.

> [...] el amparo debe ser visto como un derecho y una garantía para la protección de todos nuestros derechos. El amparo es un derecho pues en México todas las personas debemos tener acceso a los tribunales si nuestros derechos son violados. Es, además, una garantía, porque nos protege no solo en contra del riesgo de violación de derechos humanos, sino que también repara las afectaciones que se producen en caso de alguna violación a ellos. Además de su importancia jurídica, el amparo también tiene una trascendencia social. Dentro de una democracia, el amparo funciona como reconstructor del tejido social. La sociedad democrática se va nutriendo y fortaleciendo a México, a través de la participación de las personas y su relación armoniosa con las instituciones públicas. Sin embargo, este proceso se ve interrumpido por la violación de los derechos de las personas.[24]

Actualmente podemos afirmar que no existe eficacia en el amparo directo en revisión, en virtud de los elevados números de amparos directos que cada miércoles revisan y resuelven ambas salas de la SCJN. En 2018 ingresaron 3290 amparos directos en revisión, y en 2019, hasta el mes de abril, han ingresado 3466 recursos de este tipo a la SCJN, dando como resultado "macrosesiones" de cerca de 200 amparos directos en revisión en cada una de las salas. Solo en el mes de abril de 2019 ingresaron 848 recursos de revisión en amparo directo, de los cuales se admitieron 135 en la SCJN, lo que representó resolver 70 asuntos para la Primera Sala y 65 asuntos para la Segunda Sala.[25]

Tales cifras, reflejadas en la estadística judicial, nos permiten inferir que la labor principal de la SCJN, como máxima intérprete de la Constitución, se ve obstaculizada por la necesidad de revisar un importante número de asuntos, disminuyendo el tiempo dedicado a resolver los casos que son de su competencia: los asuntos más importantes y trascendentes y el control abstracto de constitucionalidad en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que solo la Corte puede resolver.

Así, este problema, inicialmente jurídico, se convierte en un problema de eficacia que requiere, además del análisis jurídico, de un entendimiento de la realidad, para lo cual es indispensable contar con estadísticas claras y útiles que sirvan para proponer soluciones.

4.2. Estudios empíricos y estadísticas más claras y fáciles de entender

Se requiere una estadística judicial cuyos parámetros de análisis permitan establecer con claridad los alcances, las fortalezas, los límites y las debilidades de los recursos

---

[24] Silva Meza, Juan N., "Prólogo", en SCJN, *La Ley de Amparo en lenguaje llano: ¿por qué es importante para la protección de nuestros derechos?,* México, SCJN, 2014, pp. 4 y 5, *https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/acc_ref/LibroLeydeamparoenlenguajellano_0.pdf*

[25] Secretaría de Acuerdos de la SCJN, Estadística judicial. Estadística mensual abril 2019, pp. 7, 18 y 19, *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2019-05/SGAEM0419.pdf*

jurídicos en el sistema mexicano. Si las autoridades jurisdiccionales conocen, a partir de información sistematizada, el estado de su función, se pueden establecer retos, observar los errores a eliminar y los aciertos que se pueden replicar.

> [...] Las relaciones internacionales han dejado de poner en el centro a los Estados para dar pie a la centralidad del individuo. Esto cobra una relevancia adicional si asumimos, como 'normal', que el derecho interno tiende a internacionalizarse, ante un contexto en el que los países estamos inscritos en un mundo globalizado que no tiene vuelta atrás [...].
>
> Sin embargo, los cambios de mentalidades no se dan de la noche a la mañana. Ante el nuevo parámetro de control se deben considerar riesgos latentes por parte de los operadores —desde la pasividad o resistencia, hasta el desbordamiento y el "activismo judicial"—, como parte de los principales retos en la aplicación del cambio de paradigma.[26]

Actualmente existen estadísticas: tanto el Consejo de la Judicatura Federal como la SCJN disponen de sitios web con cifras que dan cuenta de cuántos asuntos ingresan y egresan, sus materias, entre muchos otros datos; sin embargo, no se cuenta con una forma clara de entender tales estadísticas.

Al respecto, se han llevado a cabo esfuerzos valiosos en algunas materias, por ejemplo, en materia penal la Unidad de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se encarga del estudio, análisis y planeación para orientar, desde un perfil técnico, el rumbo del proceso de consolidación del nuevo sistema, emitiendo informes estadísticos serios.[27] Lamentablemente no se cuenta con lo mismo para otras materias, lo cual dificulta los análisis empíricos cuantitativos y cualitativos que puedan ofrecer información concreta.

V. Conclusiones

La evolución normativa del recurso en amparo directo frente al cambio constitucional producido por las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos implica la protección de los derechos humanos, sean estos de fuente nacional o internacional. La eficacia del amparo, tras "[...] haberlo incluido en la Declaración Universal, se relaciona con la característica principal de aquel recurso, a saber, que es útil para proteger toda la gama de derechos contenidos en una Constitución".[28]

---

26 Silva Meza, Juan N., "Nuevos paradigmas de la interpretación constitucional y convencional en México", *La Constitución de 1917: reflexiones sobre la vigencia de principios, derechos e instituciones para la gobernabilidad democrática del siglo XXI,* México, Facultad de Derecho de la UNAM, 2017.

27 CJF, Nuevo Sistema de Justicia Penal, "Medidores de la Operación" e "Informes ejecutivos sobre avances en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal", *https://www.cjf.gob.mx/reformas/#Operacion y https://www.cjf.gob.mx/reformas/#Publicaciones-InfEjecutivos*

28 Silva Meza, Juan N., "Prólogo", AA. VV., *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El patrimonio documental de la SCJN: una postulación a la UNESCO,* México, SCJN, 2014,

Para que esta protección constitucional sea eficaz, los mecanismos que se utilizan para ello, como la revisión del amparo directo, también deben ser eficientes. Como conclusión se propone una nueva forma de repensar el problema de eficiencia y, en ese sentido, uno de los esfuerzos que se requieren para volver eficiente el amparo directo en revisión es basar las acciones y soluciones en estadísticas. Los análisis cuantitativos permiten entender dónde están los cuellos de botella, dónde se está perdiendo eficacia en el proceso judicial y cómo es que la SCJN llega a resolver (y dejar de resolver) dicha cantidad elevadísima de asuntos.

A su vez, las estadísticas también son importantes para el amparo directo en revisión, ya que los análisis cualitativos permiten darse una idea de la realidad social para poder comprenderla y mejorarla. Para ello se requiere de mayor vinculación entre las instancias jurisdiccionales, las áreas de investigación y la academia.

https://www.academia.edu/36565153/El_Juicio_de_Amparo_en_la_Declaraci%C3%B3n_Universal_de_los_Derechos_Humanos

El amparo directo en los Diálogos por la justicia cotidiana: los avances y la agenda pendiente

*Alberto Abad Suárez Ávila**

Entre noviembre de 2015 y enero de 2016 se llevaron a cabo las mesas de trabajo temáticas denominadas: "Diálogos por la justicia cotidiana", convocadas por el Gobierno de la República, en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM). Los foros fueron organizados en nueve mesas en torno a los temas más importantes que impactan en la justicia del día a día, a excepción de la materia penal.[1] A los Diálogos por la justicia cotidiana acudieron más de 200 personas de 26 diferentes organizaciones de todos los sectores: académico, sociedad civil, litigantes y autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Como resultado de este proceso de deliberación, el Gobierno de la República presentó, entre 2016 y 2017, 10 iniciativas de reforma constitucional, cuatro iniciativas de ley, cuatro iniciativas de reforma legal, un decreto y decenas de medidas de política pública. Muchas de las propuestas constitucionales y legislativas anteriores ya han sido aprobadas por los poderes constitucionales competentes, mientras que parte de la agenda aún se encuentra pendiente de implementarse, especialmente la relativa a las políticas públicas.[2]

El presente trabajo tiene como objetivo presentar y discutir los argumentos principales, así como analizar las soluciones concretas que para la "Mesa 8. Resolución

* Investigador de tiempo completo del IIJ-UNAM, abad@unam.mx

1 La razón de excluir la materia penal fue el proceso de transición de ocho años hacia el nuevo sistema procesal penal acusatorio y oral, previsto por el art. 2 transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 28 de junio de 2006.

2 Se pueden consultar los documentos en *https://www.gob.mx/justiciacotidiana/es/archivo/documentos?idiom=es&order=DESC&page=1*

del fondo de conflicto y amparo" se propusieron, en específico para el caso del amparo directo. La finalidad de este texto es contribuir al análisis del tema alrededor del cual se ha llamado a la reflexión en esta obra colectiva *El amparo directo en México. Origen, evolución y desafíos,* convocada por los destacados juristas Eduardo Ferrer MacGregor y Luis Fernando Rentería, desde el análisis de la implementación del largo proceso de reforma a la justicia mexicana.

Desde la promulgación de la nueva Ley de Amparo en 2013[3] no se había generado una discusión, respecto del juicio de amparo directo en México, sobre la amplitud que tuvieron los Diálogos por la justicia cotidiana, y desde entonces a la fecha no se ha presentado otro ejercicio igual, por lo que vale la pena revisar cuáles fueron los contenidos y resultados de dicho ejercicio deliberativo. Cabe adelantar que en las conclusiones del documento final de los Diálogos por la justicia cotidiana no se previeron reformas constitucionales ni legales algunas, ni para la materia de amparo en general ni para la materia de amparo directo, sino más bien una serie de medidas de política pública a cargo del Poder Judicial de la Federación (PJF), los poderes judiciales locales y otros actores, mismas que en su mayoría se encuentran pendientes de ejecución.

I. La dinámica de los diálogos por la justicia cotidiana

El 27 de noviembre de 2014, en medio de un ambiente de protesta social por los hechos graves de violación de derechos humanos acontecidos en el municipio de Ayotzinapa, en Guerrero, que entre otros eventos involucraron la desaparición de 43 estudiantes de la Normal rural Isidro Burgos, el entonces presidente de la República, Enrique Peña Nieto, solicitó al CIDE la realización de foros de consulta para la elaboración de propuestas y recomendaciones que contribuyeran a mejorar el acceso a la justicia en el país.

Entre el 22 de enero y el 26 de febrero de 2015 se llevaron a cabo, en seis diferentes entidades del país, distintos foros organizados respecto a temáticas tales como: justicia para trabajadores, ciudadanos, familias, emprendedores, comunidades, tribunales y escuelas con grupos interdisciplinarios de expertos. Paralelamente, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB) organizó ocho foros especializados sobre la dimensión estructural de la justicia local. Además de lo anterior, se consultó directamente a diversos organismos tales como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la Organización

[3] Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 2 de abril de 2013, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf*

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Barra Mexicana Colegio de Abogados. Además, se pusieron a disposición del público en general medios electrónicos con la memoria audiovisual y los documentos generados. Del mencionado ejercicio se recogió la participación de 425 expertos en 15 foros, 485 testimonios y 600 propuestas. Después de analizarse, depurarse y sistematizarse la información, se concluyó con un universo de 20 propuestas concretas para la mejora de la justicia del día a día.[4]

Después de este primer esfuerzo, el Gobierno de la República en conjunto con el CIDE y el IIJ-UNAM convocaron a los Diálogos por la justicia cotidiana, los cuales se organizaron mediante nueve mesas temáticas distintas, con la participación de expertos integrantes de universidades, organizaciones no gubernamentales, colegios de abogados y poderes públicos federales y locales. El tema de amparo fue colocado en la Mesa 8, en conjunto con el de resolución del fondo del conflicto.[5]

Las reuniones se llevaron a cabo por dos horas una vez por semana, entre diciembre de 2015 y febrero de 2016. El recinto de reunión fue el Palacio Nacional, ubicado en el Centro Histórico de la Ciudad de México. A la *Mesa 8. Resolución del fondo de conflicto y amparo a*cudieron representantes del CIDE, el IIJ-UNAM, el Instituto Mexicano para la Competitividad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara de Diputados, la Secretaría de Gobernación, la CNDH, la CONATRIB, el Consejo de la Judicatura y la Barra Mexicana de Abogados. Las mesas fueron dirigidas por personal de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.[6]

Una de las virtudes más grandes de esta metodología es que fue llevada a cabo, durante los Diálogos por la justicia cotidiana, en un contexto para pensar los temas no solo respecto a su especificidad, sino también en relación con otros temas de la agenda de la justicia. Por ejemplo, sería imposible una reflexión de estos sin observar qué pasa en el ámbito profesional de los abogados o en el estado de la educación jurídica en el país. También es muy importante destacar que la discusión se dio de forma tal que, en materia de juicio de amparo, por ejemplo, se discutió ampliamente cuáles son los problemas del sistema ordinario de justicia que impactan en el amparo directo, y no solo los propios del juicio de amparo mexicano.

---

4 Justicia cotidiana, *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana,* México, CIDE, 2015, *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf*

5 Las nueve mesas fueron distribuidas del siguiente modo: Mesa 1. Justicia civil y familiar; Mesa 2. Justicia laboral; Mesa 3. Marginación jurídica; Mesa 4. Mejora de la enseñanza y del ejercicio del derecho; Mesa 5. Violencia en las escuelas; Mesa 6. Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa; Mesa 7. Organización y funcionamiento de los poderes judiciales; Mesa 8. Resolución del fondo de conflicto y amparo; Mesa 9. Política en materia de justicia.

6 La lista de asistencia a las sesiones de la Mesa 8. Resolución del fondo de conflicto y amparo se encuentran disponibles en *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77099/Mesa_8_-_Resolucio_n_del_fondo_del_conflicto_y_amparo.pdf*

II. El diagnóstico de la Mesa 8. Resolución del Fondo de Conflicto y Amparo

La Mesa inició las discusiones relativas a dos problemáticas generales que involucran el amparo, mismas que se presentan a continuación:

1. El amparo es frecuentemente utilizado por las partes como una "tercera instancia" sobre la justicia local, perdiendo su naturaleza como medio extraordinario de control constitucional.
2. En una gran cantidad de juicios se resuelven cuestiones formales o de carácter procesal y no el fondo, generando con ello la promoción de otros juicios sobre el mismo asunto.[7]

El diagnóstico atribuye las problemáticas anteriores principalmente a una "cultura jurídica procesalista", que se caracteriza por "un exceso de formalidades procesales plasmadas en la legislación y la metodología empleada por los jueces en la resolución de los conflictos".[8] Para ilustrar de mejor forma el diagnóstico obtenido, a manera de resumen se elaboró un cuadro respecto de los problemas/causas que genera el contexto anterior:

Cuadro 1. Problemas/causa en la Mesa 8. Resolución del fondo del conflicto y amparo

Problema/causa	*Ley*	*Sociedad*	*Jueces*	*Autoridades*	*Abogados*
1. Uso excesivo del juicio de amparo como medio de resolución de controversias cotidianas					
Falta de confianza en las instancias locales		X		X	
Incentivos para ir al juicio de amparo	X	X		X	
Falta de existencia o uso de mecanismos alternativos de solución de controversias	X	X		X	
Falta de procedimientos ordinarios en algunas materias	X				

[7] *Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos y soluciones conjuntas,* México, Gobierno de la República, 2016, p. 221, *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf*

[8] *Idem.*

Problema/causa	*Ley*	*Sociedad*	*Jueces*	*Autoridades*	*Abogados*
2. Falta de acceso a la justicia constitucional					
Desconocimiento del juicio de amparo o para qué sirve		X			X
Insuficiencia de asesoría jurídica para acceder al juicio de amparo		X			X
Causales de improcedencia	X		X	X	X
Excesivo formalismo y tecnicismo del procedimiento de amparo	X		X	X	X
3. Deficiencias del juicio de amparo					
Procedimiento demasiado engorroso	X		X	X	X
Restricciones procedimentales que evitan procedimientos de fondo	X		X		
Deficiencias e incumplimiento de las sentencias de amparo	X		X	X	
Limitación del juicio de amparo para reparar integralmente	X		X		
Falta de especialización de los juzgados			X		
4. Deficiencias en la impartición de justicia constitucional					
Polarización de posturas entre los juzgadores			X		
Diversidad y complejidad de fuentes para la interpretación	X				
Sentencias rebuscadas con excesivo formalismo y tecnicismo			X		

Fuente: *Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos y soluciones conjuntas,* Gobierno de la República, 2016.

Como nos muestra el Cuadro 1, el diagnóstico encontró cuatro grandes problemas generales, los cuales, a su vez, se desdoblan en otros más concretos. Además de lo anterior, se asignaron responsabilidades de dichas cuestiones a diversas categorías de actores jurídicos (legisladores, sociedad civil, jueces, autoridades y abogados). Algunas de las características más relevantes de los temas que contiene la tabla se presentan a continuación:

2.1. Uso excesivo del juicio de amparo como medio de resolución de controversias cotidianas

Este fue el tema de mayor discusión en las mesas y también es el más recurrente en la doctrina.[9] Tenemos una cultura que ha fetichizado el juicio de amparo y que busca que mediante este se resuelvan muchos de los litigios que podrían resolverse en los juzgados de primera instancia. El principal problema que se detectó fue la falta de confianza de la sociedad y de las y los abogados hacia las instancias de impartición de justicia local. Existe una expectativa dentro del sector legal para que el amparo funcione como sustituto de la justicia ordinaria. Esto genera distorsiones tales como el hecho de que se observe al amparo como una "tercera instancia" y no como un medio de control de la constitucionalidad.

Las grandes deficiencias de la jurisdicción ordinaria se encontraron en dos criterios: el primero, las deficiencias a nivel territorial, es decir la justicia local frente a la federal, y el segundo, por materias, en donde la rama laboral destaca por su alto nivel de litigiosidad en amparo directo, atribuible a la falta de profesionalización de las entidades arbitrales laborales.[10] Referente a la justicia local se detectó, además, que las 32 entidades federativas tienen un comportamiento muy diverso entre ellas: existen jurisdicciones que cumplen adecuadamente su función, mientras que otras son muy deficientes.

En la Mesa se discutió ampliamente la necesidad de que no se presenten incentivos para que los juicios se prolonguen y lleguen hasta el juicio de amparo, sino que se promueva una justicia cercana, pronta y expedita que permita resolver los casos conforme a un paradigma distinto. El hecho de que se hayan expandido los tribunales colegiados de circuito genera que los abogados litigantes tengan el incentivo de acudir a ellos como una tercera instancia; el alto volumen de casos que resuelven estos (alrededor de 200 mil amparos directos al año) es una muestra de esta realidad.

Otro de los puntos importantes fue la falta de uso de mecanismos alternativos de solución de controversias y la tendencia que existe a litigar formalmente los conflictos, cuando muchos de ellos podrían resolverse de una forma distinta. Las causas más frecuentes de las que se habló al respecto fueron: la falta de cultura ciudadana orientada

9 Al respecto, consúltese Fix-Fierro, Héctor, *El futuro del amparo judicial*, Villahermosa, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, 2001; Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-IIJ-UNAM, 2009.

10 En la Mesa 2. Justicia laboral, que se llevó paralelamente, se concluyó sobre la necesidad de profesionalizar la justicia laboral y finalmente se presentó una reforma constitucional. El presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa de reforma constitucional que fue aprobada y publicada en el *DOF* el 24 de febrero de 2017, mediante el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral.

a la resolución de conflictos por esta vía; los pocos incentivos de los actores formales de los procesos institucionales para orientar los conflictos hacia estos espacios; la existencia de una legislación que restringe a pocos casos la resolución de estos conflictos, y la falta de facultades de muchas autoridades para optar por una solución de este tipo.

Finalmente, otro punto importante fue la inexistencia de alternativas reales en ciertas materias como la competencia económica y telecomunicaciones, de procedimientos ordinarios formales y, por tanto, la necesidad de atenderlos vía amparo.

2.2. Falta de acceso a la justicia constitucional

El siguiente problema que se identificó fue la falta de acceso de la población a la justicia constitucional. Los temas principales que se abordaron fueron de diversos niveles, como el desconocimiento que tiene la población del juicio de amparo, su trámite y sus alcances. Uno de los problemas que genera este desconocimiento es que muchas veces el amparo no se utiliza para lo que se ha pensado y, por el contrario, se exagera su uso para fines exclusivamente procesales o, como se ha señalado, como una tercera instancia propuesta por los abogados.

Esto se ve reflejado también en las pocas instituciones de asesoría jurídica con las que se cuenta en el país para acceder y tramitar al juicio de amparo. Dado que los costos de un abogado amparista en el país son altos, el juicio de amparo queda reducido a una élite que puede acceder a este tipo de servicios jurídicos. El Estado, tanto en competencia federal como local, provee poca asesoría jurídica y tampoco se cuenta con organizaciones sociales que provean este tipo de servicios de forma suficiente. Las defensorías públicas se han centrado en el tema de defensa penal y han dejado olvidada a la asesoría jurídica.

Otro tema que se trató fue la alta tecnicidad que tiene el juicio de amparo y, por tanto, la gran cantidad de improcedencias que por temas formales generan que muchos de los conflictos sociales se vean privados de la atención de la jurisdicción constitucional. El caso más recurrente que se observó al respecto es el de la interpretación de las causales de improcedencia.

2.3 Deficiencias del juicio de amparo

Se habló también de deficiencias en el procedimiento formal del juicio de amparo; incluso, una de las propuestas que estuvo permanentemente en la Mesa fue la creación de una figura de protección de derechos humanos con mayor flexibilidad y adaptabilidad a la nueva realidad en la materia provista por la reforma constitucional de 2011. Varios fueron los puntos sensibles sobre este tema: se habló de que el amparo sigue un procedimiento engorroso e inflexible que burocratiza su resolución, si bien esta crítica fue dirigida mayormente al tema del amparo indirecto.

Se criticó también la existencia de una serie de requisitos formales que le impiden a los juzgadores decidir con mayor libertad en la protección de los derechos humanos y que los restringen al marco de legalidad, lo que en la práctica permite que muchos casos se retrasen o dejen sin resolución de fondo y, en consecuencia, provocan que el conflicto permanezca.

Un tema importante fue la deficiencia en el cumplimiento de las sentencias de amparo por parte de las autoridades correspondientes y, de esta manera, la inminente continuidad de la litigiosidad ahora hacia el proceso de ejecución de sentencia, el cual también resulta formal y complejo. De las sentencias también se criticaron las limitaciones que estas tienen para reparar integralmente la violación de derechos humanos, por su función meramente restitutoria.

Otra queja importante del sistema de amparo es que los tribunales carecen de especialización y, por consiguiente, existe alto desconocimiento de las disciplinas y problemas complejos en la atención en aquellos tribunales de jurisdicción mixta, así como en los auxiliares.

2.4. Deficiencias en la impartición de justicia constitucional

El último gran bloque de problemas que abordan las conclusiones del diagnóstico se refiere a las deficiencias en la calidad de la impartición de justicia constitucional: existe una polarización entre jueces demasiado formalistas y jueces demasiado progresistas, que provoca una falta de certidumbre respecto del marco jurídico aplicable. También con el control de convencionalidad difuso *ex officio* se ha provocado que los jueces formalistas tengan una tendencia a no observar el parámetro de control de la regularidad constitucional aplicable. Otro tema importante fue que los tribunales federales emiten resoluciones rebuscadas y complejas de difícil entendimiento para la sociedad.

III. Las propuestas en materia de amparo directo: avances y pendientes

Por lo que respecta al tema de resolución del fondo de conflicto, las conclusiones finales en el diagnóstico determinaron que era necesaria una reforma constitucional, para incluir el principio de resolución de fondo del conflicto dentro del artículo 17 constitucional, así como revisar las disposiciones del marco jurídico que privilegian la resolución de forma sobre el fondo.[11] Respecto del juicio de amparo se propusie-

[11] La propuesta de una reforma al art. 17 constitucional fue presentada por los representantes del IIJ-UNAM que participaron en la Mesa. La iniciativa presidencial, que fue presentada y finalmente aprobada por el órgano constitucional reformador, incluyó algunos límites procesales que no fueron propuestos inicialmente. La reforma fue publicada en el *DOF* el 15 de septiembre de

ron cinco medidas de política pública: una relacionada con el amparo en general orientada a interpretar y/o regular y analizar la eficacia de las nuevas instituciones de amparo, contenidas en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 y la nueva Ley de Amparo; la segunda, referente al amparo indirecto, para limitar el abuso por cuestiones intraprocesales que retrasan innecesariamente los juicios, así como agilizar su trámite, y otras dos, más específicamente del amparo directo, correspondientes a limitar el amparo directo y fortalecer la jurisdicción local, así como limitarlo para fortalecer las jurisdicciones por materia.

Las medidas propuestas en la Mesa se quedaron cortas con respecto a la riqueza que mostró la discusión; esto en gran parte corresponde a que la redacción del documento final, así como de las propuestas concretas legislativas, estuvo a cargo del Gobierno Federal y ya no contó con la diversidad de opiniones y conocimiento que se tuvieron en las mesas. Pese a ello, es importante explicar el alcance y relevancia de las tres medidas que impactan al amparo directo para la mejora del sistema de justicia constitucional en México.

La primera, correspondiente a "interpretar y/o regular y analizar la eficacia de las nuevas instituciones de amparo contenidas en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 y la nueva ley de amparo", es fundamental. En las mesas se discutió mucho si era necesaria una nueva reforma constitucional o a la Ley de Amparo para mejorar muchos de los problemas que se describieron. La respuesta, a excepción de quienes pedían quitar mayores formalismos, fue prácticamente unánime: no era necesaria una nueva reforma, sino que era necesario primero observar cuáles habían sido los resultados que la última reforma constitucional había dado hasta entonces. A la fecha, esa gran reflexión no se ha promovido ni por las autoridades federales ni por el PJF, por lo que considero que el gran pendiente de los Diálogos por la justicia cotidiana es hacer ese gran balance del resultado de las reformas en materia de amparo hasta el momento. De poder hacerse este ejercicio, debería convocarse a las instituciones académicas especializadas del país para poder diagnosticar lo que ha pasado en el amparo, años después de la gran reforma de 2011.

La segunda medida, correspondiente a limitar el amparo directo y fortalecer la jurisdicción local, nos muestra que uno de los grandes problemas del amparo directo no radica en el interior del PJF, sino en la debilidad de las jurisdicciones locales.[12]

2017 como Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares).

12 También es necesario elaborar un gran análisis del estado actual de la jurisdicción ordinaria. Van casi 20 años del último esfuerzo comprensivo por conocer la situación de los tribunales del país. Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México,* México, IIJ-UNAM-National Center for State Courts, 2001.

Tenemos que pensar seriamente que nuestra situación actual provoca que muchos conflictos que deberían arreglarse en primera instancia sean finalmente resueltos en el amparo directo, como una suerte de "tercera instancia", lo que hace a la justicia cara y lenta. El país tiene un serio problema con la forma en la que hemos utilizado la doble jurisdicción, que es necesario atender de forma inmediata. Es preciso fortalecer a los poderes judiciales locales para que sean ellos quienes atiendan la gran mayoría de los casos, y que sea el PJF solo de forma excepcional quien ayude a controlar la constitucionalidad de la jurisdicción ordinaria, pero no que la sustituya. También debemos evitar la tentación de que sea la jurisdicción federal la que de ordinario asuma la labor de atención de esos conflictos, ya que por estructura y proximidad es preferible que se realice por las entidades federativas.

En un ejercicio deliberativo anterior realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluyó que el fortalecimiento de la justicia local era un tema tan importante como la reforma penal o la reforma en derechos humanos. A la fecha sigue siendo el gran pendiente de lo que se llamó el *Libro blanco de la reforma judicial*.[13]

La tercera medida, que indica limitar al amparo directo y fortalecer las jurisdicciones por materia, es la que ha tenido mejor respuesta, aunque parcial hasta ahora. La alta litigiosidad que se vive en materia de amparo directo laboral busca ser atacada mediante la institucionalización de tribunales laborales profesionalizados, venciendo el paradigma del arbitraje. La conformación de estos tribunales se retrasó, pero por lo menos la reforma constitucional parece caminar en sentido firme. En otro tipo de materias, como la justicia penal, civil o familiar, el cambio de paradigma procesal podría permitir que menos casos lleguen al amparo directo y cuenten con mayores controles constitucionales en las instancias ordinarias. En el caso de la materia penal, por ejemplo, se están desarrollando reglas que impiden que violaciones de derechos humanos tempranas en los procesos puedan generar un amparo directo una vez que se ha emitido la sentencia, permitiendo su control en momentos procesales tempranos.[14]

IV. Conclusiones

Los Diálogos por la justicia cotidiana mostraron que el ejercicio deliberativo es importante para encontrar cuáles son las problemáticas relevantes del amparo en la actualidad. Las soluciones que proveyeron, si bien limitadas, son una buena orientación sobre la dirección que debemos seguir para mejorar muchas de ellas. Urge que se dé una gran discusión en el país respecto a los resultados que ha dado la reforma

[13] *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006.

[14] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio,* México, IIJ-UNAM-IFP-PGJDF, 2013, col. Juicios Orales, núm. 16.

en materia de amparo, en relación con las otras reformas que ha tenido la justicia del país, para detectar los problemas que permanecen o se han agravado en nuestra jurisdicción constitucional.

Existe una agenda pendiente de temas de política pública y política judicial que es necesario que los órganos encargados emprendan para, de forma amplia, mejorar la justicia en México.

Que el juicio de amparo directo tenga un uso más racional como medio de control de constitucionalidad en el país y no como sustituto de las deficiencias de las jurisdicciones ordinarias y por materia depende en mucho del crecimiento efectivo que puedan tener las diversas instancias previas. También es necesario que la profesión y la educación jurídica, que se incluyeron en las reflexiones de los Diálogos por la justicia cotidiana, tengan un crecimiento efectivo en cuanto a su calidad.[15]

A 150 años de la primera sentencia de amparo judicial en México, las y los mexicanos hemos visto la importancia que ha tenido como medio efectivo para la protección de los derechos humanos, a través del control de la constitucionalidad de las resoluciones judiciales. Pero, al mismo tiempo, observamos cómo su efectividad ha traído distorsiones que alteran el sentido mismo de la figura procesal para cubrir las deficiencias del sistema ordinario de justicia. Por lo anterior, debemos reactivar una reflexión integral que nos permita acceder a una justicia de mayor calidad que no convierta al amparo directo en una "tercera instancia" ordinaria.

[15] Para mayor referencia consúltese el documento de trabajo: Suárez Ávila, Alberto Abad, *El impacto de la reforma de amparo de 2011 en México: expectativas sobre un nuevo control de constitucionalidad del sistema de justicia cotidiana*, México, IIJ-UNAM, 2019, donde se abunda en la reflexión al respecto.

PARTE III
AMPARO DIRECTO
Y TUTELA DE DERECHOS HUMANOS

La efectividad del amparo directo como garantía de derechos humanos*

*María Elisa Franco Martín del Campo***

I. Introducción

En el marco de la conmemoración de los 150 años del conocido amparo *Vega*,[1] paradigmática sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio lugar a la configuración del amparo directo, institución procesal que hoy representa una invaluable garantía para los derechos humanos frente a actuaciones del poder judicial, queremos aportar algunas reflexiones desde la sociología jurídica sobre la efectividad del amparo directo.

Consideramos que sin el amparo directo la protección constitucional de los derechos humanos no tendría sus actuales alcances y dimensiones, por lo que celebramos la iniciativa de los doctores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis Fernando Rentería Barragán por crear un espacio de análisis sobre el amparo directo en México, y agradecemos profundamente la posibilidad de reflexionar en este espacio sobre la efectividad de dicha institución como garantía de los derechos humanos.

El objetivo principal de este trabajo es responder si el amparo directo cumple en la práctica con el estándar de efectividad que debe caracterizar a la protección judicial de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Para lograrlo, en un primer apartado sintetizamos los principales criterios desarrolla-

* La autora agradece los valiosos comentarios y aportes de las y los integrantes de la Línea de investigación de Estudios Empíricos del Derecho del IIJ, muy especialmente de Karina Ansolabehere, Andrea Pozas y Luis Daniel Vázquez.

** Investigadora del IIJ-UNAM.

1 Para conocer más sobre esta importante sentencia se sugiere consultar Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El "amparo Vega". El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales,* México, SCJN, 2016.

dos por el Comité de Derechos Humanos (Comité, CCPR, por sus siglas en inglés) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el estándar de efectividad de la protección judicial. En un segundo apartado comparamos estos estándares con indicadores cuantitativos y cualitativos sobre el amparo directo en tribunales colegiados de circuito (TCC), indicadores que fueron construidos en nuestra investigación de doctorado sobre *La efectividad del amparo en México*[2] y que tienen como límite temporal de análisis de 2014 a 2016.

II. El estándar de efectividad

De acuerdo con el DIDH, la protección judicial debe cumplir con determinadas características, entre las que destaca la efectividad. Esta, como elemento que debe caracterizar a la protección judicial, se encuentra reconocida en diversos instrumentos internacionales, tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como de los sistemas regionales.

En este sentido, en el Sistema Universal encontramos que la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento internacional especialmente importante para el reconocimiento de los derechos humanos y que actualmente se considera costumbre internacional, establece en su artículo 8 que "[t]oda 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" (cursivas añadidas).

Asimismo, en los siguientes tratados internacionales del Sistema Universal se establece que la protección judicial debe ser efectiva: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),[3] Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,[4] Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas[5] y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[6].

---

2 Franco Martín del Campo, María Elisa, *La efectividad del amparo en México,* 2019, *http://oreon.dgbiblio.unam.mx*

3 El PIDCP, en su art. 2.3, inc. a), reconoce que "[to]da persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un *recurso efectivo* […]" (cursivas añadidas).

4 El art. 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece la obligación para todos los Estados parte de garantizar a todas las personas "protección y *recursos efectivos*, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial […]" (cursivas añadidas).

5 La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas reconoce en su art. 20.2 "[…] el derecho a un *recurso judicial* rápido y *efectivo* […]" (cursivas añadidas).

6 El art. 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece lo siguiente: "[…] asegurar que las personas con discapacidad tengan *acceso efectivo a la justicia*, los

Por lo que respecta a los sistemas regionales de derechos humanos, en tratados internacionales de los sistemas interamericano y europeo encontramos expresamente el reconocimiento de que la protección judicial debe ser efectiva.[7] A continuación profundizaremos sobre el reconocimiento de la protección judicial efectiva en el Sistema Interamericano, por ser el que le corresponde a nuestro país.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce en su artículo 25.1 que "[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro *recurso efectivo* ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos […]" (cursivas añadidas). En otros tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos también se reconoce que la protección judicial debe ser efectiva, como en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas[8] y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores[9].

De esta manera, en el DIDH encontramos un amplio marco de instrumentos internacionales que reconocen como característica de la protección judicial la efectividad, por lo que no cabe duda de que los Estados deben garantizar a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción una protección judicial efectiva. Sin embargo, ¿qué debemos entender por efectividad? Los instrumentos internacionales señalados en los párrafos anteriores no otorgan los elementos suficientes para responder a esta pregunta, por lo que resulta indispensable señalar lo que los órganos creados para su interpretación y aplicación han desarrollado sobre el tema. Para efectos de nuestro análisis acudiremos al CCPR, en lo que respecta al Sistema Universal, y a la jurisprudencia de la Corte IDH, para el caso del Sistema Interamericano.

El CCPR ha analizado el alcance del derecho a un recurso efectivo reconocido en el artículo 2.3 del PIDCP. Respecto a la efectividad, ha señalado que implica para los Estados parte garantizar que "una autoridad judicial, administrativa o legislativa competente determine el derecho a tal recurso, garantía que no tendría valor alguno si no estuviera disponible en los casos en que aún no se haya demostrado la

---

Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia […]" (cursivas añadidas).

7 El contenido del art. 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos es el siguiente: "[t]oda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un *recurso efectivo ante* una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales" (cursivas añadidas).

8 El art. X de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas señala que "[…] el derecho a procedimientos o *recursos judiciales* rápidos *eficaces* se conservará como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva" (cursivas añadidas).

9 El art. 3 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores señala como principio general aplicable a la Convención la protección judicial efectiva.

violación".[10] En este estándar encontramos un primer elemento para establecer en qué consiste la característica de efectividad, e implica, como punto de partida, que la autoridad competente conozca del recurso interpuesto. Lo anterior conlleva, por lo menos, la realización de los siguientes tres supuestos: *i)* que los recursos judiciales se encuentren disponibles; *ii)* que las personas que consideran que han sido víctimas de una violación a sus derechos humanos puedan interponerlos, y *iii)* que la autoridad competente determine lo conducente.

Además, respecto a la efectividad de los recursos judiciales, el Comité también ha establecido que "la efectividad de un recurso también depende del carácter de la supuesta violación. En otras palabras, si el supuesto delito es especialmente grave, como en el caso de violaciones de derechos humanos básicos, en especial del derecho a la vida, los recursos de índole puramente administrativa y disciplinaria no pueden considerarse adecuados y efectivos".[11] Por tanto, para que un recurso judicial sea efectivo debe permitir que en la práctica se garantice el derecho humano que pretende tutelar.

Un importante estándar desarrollado por el CCPR respecto a la efectividad de la protección judicial es que la obligación de garantizar un recurso efectivo "implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido violados".[12] De esta manera, la efectividad de la protección judicial conlleva la reparación integral de las violaciones a derechos humanos, es decir, si se limitara a declarar la existencia o no de violaciones a derechos humanos, sin repararlas integralmente en el primero de los casos, nos encontraríamos frente a una protección judicial que no es efectiva, en términos del Sistema Universal de Derechos Humanos.

Otro estándar relevante sobre la efectividad de la protección judicial desarrollado por el Comité es que no puede exigirse razonablemente a un Estado parte que conozca del fondo de todos los procedimientos, ya que estos pueden carecer claramente de fundamento,[13] es decir, las causales de inadmisibilidad de los recursos judiciales no son *per se* contrarias al artículo 2.3 del PIDCP.

De este modo, en el Sistema Universal encontramos criterios que permiten entender el estándar de efectividad de la protección judicial. A partir de los desarrollos del CCPR podemos señalar que si un recurso judicial cumple, por lo menos, con los siguientes elementos, puede ser calificado como efectivo: *a)* que la autoridad competente conozca del recurso interpuesto; *b)* que en la práctica pueda garantizar el

[10] CCPR, *Diego Sastre Rodríguez y Juan Diego Sastre Sánchez vs. España*, 22 de mayo de 2007, párr. 6.6.

[11] CCPR, *Vicente y otros vs. Colombia*, 19 de agosto de 1997, párr. 5.2.

[12] CCPR, *Bakar Japalali y Carmen Baloyo-Japalali vs. Filipinas*, 30 de mayo de 2019, párr. 9; *Fulmati Nyaya vs. Nepal*, 11 de junio de 2019, párr. 9.

[13] *Cfr.* CCPR, *Kazantzis vs. Chipre*, 7 de agosto de 2003, párr. 6.6; *Tim Anderson vs. Australia*, 15 de noviembre de 2006, párr. 7.6; *Diego Sastre Rodríguez y Juan Diego Sastre Sánchez vs. España*…, *cit.*, párr. 6.6.

derecho humano que pretende tutelar, y *c)* que ofrezca una reparación integral.

En el Sistema Interamericano encontramos un amplio desarrollo sobre el estándar de efectividad de la protección judicial. No es el objeto de este apartado brindar un relato profundo y pormenorizado de dicho desarrollo,[14] sino establecer elementos suficientes que permitan fijar qué se entiende por protección judicial efectiva en la jurisprudencia interamericana.

A partir de un análisis acucioso del desarrollo de la jurisprudencia interamericana sobre efectividad de la protección judicial consideramos que es posible sintetizar el alcance y contenido del estándar de efectividad en tres componentes: eficacia, accesibilidad y conformidad con las reglas del debido proceso.[15]

La Corte IDH ha señalado desde su primera sentencia de fondo que los Estados parte de la Convención Americana no cumplen con las obligaciones derivadas del artículo 25 con la mera existencia de recursos judiciales, sino que estos deben ser efectivos;[16] y ha entendido por "recurso efectivo" el que es "capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido";[17] por tanto, un recurso judicial es efectivo si en la práctica puede cumplir con el propósito para el que fue creado, es decir, si es eficaz.

Asimismo, la Corte ha precisado que la efectividad de la protección judicial implica, además de ser capaz de producir el resultado para el que fue concebido, que una autoridad competente conozca del procedimiento y después de analizarlo determine si se violaron o no derechos humanos y, en caso de existir violaciones a derechos humanos, sea capaz de proporcionar una reparación integral.[18]

Dado lo anterior, es posible señalar que en la jurisprudencia interamericana se entiende por protección judicial efectiva aquella que es eficaz, es decir, la que cumple con los tres elementos señalados en el párrafo anterior y que se explican a continuación:

---

14 Para estos efectos se sugiere consultar Garro Vargas, Anamari, *El derecho a la protección judicial. Análisis jurisprudencial del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,* México, Tirant lo Blanch-IIDH, 2016, e Ibáñez, Juana María, "Artículo 25. Protección Judicial", en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, La Paz, KAS, 2014.

15 Esta propuesta de síntesis del estándar de efectividad en tres componentes la realizamos en nuestra investigación de doctorado. Se sugiere consultar el cap. 2 de Franco Martín del Campo, María Elisa, *op. cit.*

16 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párr. 63.

17 *Ibidem*, párr. 66.

18 Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 172, párr. 177; *Caso Castañeda Gutman vs. México.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184, párr. 118; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, núm. 245, párr. 261.

1. Sirve para cumplir con su objetivo, o sea, permite garantizar uno o diversos derechos humanos.
2. La autoridad judicial competente conoce del procedimiento y, después de analizarlo, determina si en el caso concreto hay o no violaciones a derechos humanos. En este sentido, es importante señalar que el estándar de efectividad no alude a que deba concluirse la existencia de violaciones a derechos humanos, es decir, la efectividad no depende de que se le conceda la razón o no a la persona que interpuso el procedimiento, sino a que la autoridad judicial competente determine si existe o no la violación a derechos humanos; en otras palabras, a que conozca del fondo del asunto y se pronuncie sobre este.
3. Si la conclusión a la que llega la autoridad judicial competente después del análisis correspondiente es que en efecto existieron violaciones a derechos humanos, el recurso judicial debe ser capaz de proporcionar una reparación integral.

Además de establecer lo que se entiende por eficacia en los recursos judiciales, la Corte IDH ha señalado supuestos claros en los que se calificará a un recurso judicial como ineficaz, por ejemplo, si en la práctica el recurso judicial enfrenta formalismos que lo hacen inaplicable,[19] si no hay un examen sobre su validez por parte de la autoridad judicial competente,[20] o bien, si el recurso judicial tarda tanto en resolverse que hace imposible amparar a la persona frente a la violación a derechos humanos que reclama.[21]

Los párrafos anteriores permiten entender el contenido y alcance que la Corte IDH ha dado al componente de eficacia como parte del estándar de efectividad de la protección judicial. Sin embargo, la protección judicial, para ser efectiva, no solo debe ser eficaz; también debe ser accesible y cumplir con las reglas del debido proceso. Por ello, abordaremos los principales elementos que la jurisprudencia interamericana ha desarrollado respecto a la accesibilidad y a las reglas del debido proceso.

La accesibilidad se refiere a que las personas que consideran que alguno o algunos de sus derechos humanos han sido violentados puedan interponer un recurso judicial que les permita garantizarlos.[22] A partir del estándar anterior, los Estados parte de la Convención Americana están obligados a proporcionar recursos judiciales que sean accesibles a todas las personas para la garantía de sus derechos humanos, obligación que implica necesariamente garantizar que "toda persona que sea titular de dicho

19 *Cfr*. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras..., cit.,* párrs. 66, 68 y 80.

20 *Idem*.

21 *Cfr.* Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, núm. 112, párr. 245.

22 *Cfr.* Corte IDH. *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C, núm. 129, párr. 93; *Caso Palamara Iribarne vs. Chile.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, núm. 135, párr. 184; *Caso López Álvarez vs. Honduras.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141, párr. 137.

derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo",[23] por lo que no sería válido limitar u obstaculizar a un determinado grupo de personas el acceso al recurso judicial. De esta manera, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, si un recurso judicial no es accesible no será efectivo, en términos del artículo 25 de la CADH.

Las normas, medidas o prácticas que impiden o hacen más difícil para las personas interponer un recurso judicial para la garantía de sus derechos humanos representan una violación al acceso a la justicia,[24] ya que son contrarias al estándar de accesibilidad y, por tanto, provocan que el recurso judicial del que se trate no sea efectivo. En este sentido, no debe confundirse con los criterios y presupuestos de admisibilidad de los recursos judiciales que sean necesarios y razonables para la correcta y funcional administración de la justicia, la seguridad jurídica y la efectiva protección de los derechos de las personas.[25]

El estándar de accesibilidad le ha permitido a la Corte IDH analizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, ya que en la práctica existen barreras que dificultan a las personas interponer recursos judiciales para la garantía de sus derechos humanos. Ejemplos de estas barreras u obstáculos son la pobreza, el género,[26] la edad,[27] la condición de migrante[28] o pertenecer a una comunidad indígena.[29] La

---

23 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México...*, *cit.*, párr. 106.

24 *Cfr*. Corte IDH. *Caso Cantos vs. Argentina.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C, núm. 97, párr. 52.

25 *Cfr*. Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 158, párr. 126.

26 Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para las mujeres se sugiere consultar, *inter alia,* Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216.

27 Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes se sugiere consultar, *inter alia,* Corte IDH. OC-17/02. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva de 28 de agosto de 2002. Serie A, núm. 17; *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C, núm. 277; *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C, núm. 281.

28 Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para personas migrantes se sugiere consultar, *inter alia,* Corte IDH. OC-18/03. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión consultiva de 17 de septiembre de 2003. Serie A, núm. 18; *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 218; *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251.

29 Para conocer estándares desarrollados por la Corte IDH sobre acceso a la justicia para personas indígenas se sugiere consultar, *inter alia,* Corte IDH. *Caso Tiu Tojín vs. Guatemala.* Fondo, Reparaciones

Corte IDH ha señalado que "el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real […]. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias".[30] En consecuencia, para que la protección judicial sea efectiva, debe incorporar enfoques diferenciados de análisis que permitan garantizar plenamente tanto el derecho de acceso a la justicia como el de igualdad y no discriminación.

El tercer componente del estándar de efectividad de la protección judicial es que sea conforme con las reglas del debido proceso. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que "[p]ara que se preserve el derecho a un recurso efectivo, en los términos del artículo 25 de la Convención, es indispensable que dicho recurso se tramite conforme a las reglas del debido proceso".[31] En la jurisprudencia interamericana encontramos un profuso desarrollo sobre las reglas del debido proceso, que no es nuestro objetivo abordar en estas líneas;[32] sin embargo, señalaremos que las reglas del debido proceso que la Corte IDH ha vinculado directamente con la efectividad del recurso judicial son las siguientes: *i)* juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial; *ii)* acceso a asistencia jurídica; *iii)* derecho de audiencia, y *iv)* plazo razonable.

Los estándares desarrollados por el CCPR y por la Corte IDH señalados en este apartado permiten tener claridad sobre lo que implica la efectividad de la protección judicial desde el DIDH. El amparo directo en nuestro país será analizado teniendo como marco de referencia estos estándares, desde la sociología jurídica, en el siguiente apartado.

III. La efectividad del amparo directo

La finalidad de este apartado es demostrar si, en la práctica, el amparo directo cumple con el estándar de efectividad desarrollado en el DIDH y, por ende, representa una auténtica garantía de los derechos humanos en nuestro país. La medición de la efectividad del amparo directo para los años objeto de estudio (2014 a 2016) se realiza a partir de los tres componentes del estándar de efectividad: eficacia, accesibilidad y conformidad con las reglas del debido proceso. Como fue señalado en la introducción, los indicadores a partir de los cuales se realiza la medición son producto de nuestra investigación de doctorado.[33]

---

y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 190; *Caso Fernández Ortega y otros...*, *cit.*; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México...*, *cit.*

30 Corte IDH. OC-18/03..., *cit.*, párr. 121.

31 Corte IDH. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C, núm. 94, párr. 148

32 Para un análisis profundo y claro sobre el tema se sugiere consultar García Ramírez, Sergio, *El debido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2012.

33 Nota metodológica: fueron construidos 146 316 indicadores cuantitativos, de estructura, proceso y resultado, a partir de información pública del Consejo de la Judicatura Federal, así como de

3.1. Eficacia

Empezaremos con el análisis de la eficacia, para lo cual se utilizarán una serie de indicadores de proceso, de estructura y de resultado de acuerdo con la metodología desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en materia de indicadores en derechos humanos.

Para estar en posibilidad de medir la eficacia del amparo directo empezamos con los indicadores de proceso: *a)* número de ingresos de amparo, es decir, el número de demandas de amparo que fueron presentadas; *b)* existencia inicial de amparos, que es el total de amparos pendientes de resolución en el TCC al iniciar el año. Con estos dos indicadores se construye un tercer indicador, que es: *c)* la carga de trabajo. Este último indicador representa el punto de partida para la medición de la eficacia del amparo directo.

Los indicadores de proceso señalados con antelación deben ser analizados con el auxilio de indicadores de estructura para tener un panorama completo que permita determinar la efectividad del amparo directo en la práctica. Para el examen propuesto en este trabajo se seleccionó como indicador de estructura el promedio de TCC en cada circuito para los años 2014 a 2016.

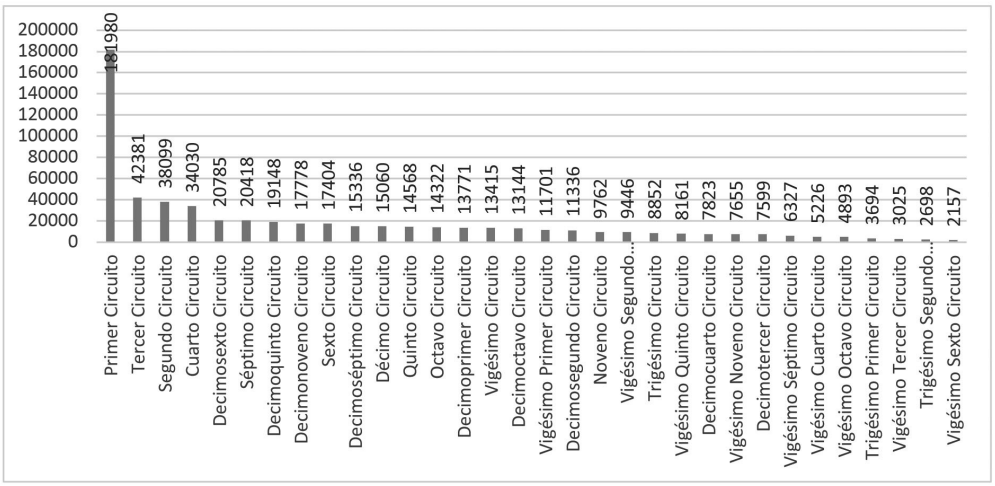
Respecto a los indicadores de resultado utilizamos los siguientes: *i)* el número de amparos que son resueltos mediante auto inicial del titular o presidente del órgano jurisdiccional; *ii)* el número de sentencias de amparo, y *iii)* la existencia final de amparo. En el número de sentencias de amparo se analizan cuatro indicadores: *1)* número de sentencias que amparan, *2)* número de sentencias que niegan el amparo, *3)* número de sentencias que sobreseen, y *4)* número de sentencias que desechan. Todos los indicadores se muestran por circuito judicial, para proporcionar un panorama más amplio de análisis sobre la efectividad del amparo directo.

De 2014 a 2016 fueron presentadas en nuestro país 601 994 demandas de amparo directo. Los tres circuitos que más demandas recibieron son el primero (Ciudad de México), el tercero (Jalisco) y el segundo (Estado de México). La siguiente gráfica ordena de mayor a menor el número de demandas de amparo directo recibidas por circuito judicial.

---

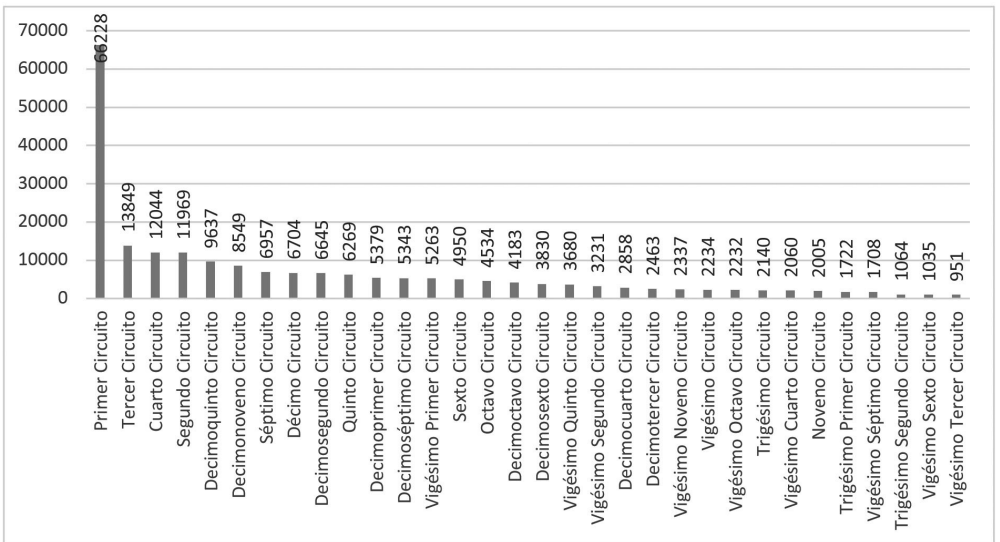
solicitudes de información a este sobre juzgados de distrito, tribunales unitarios de circuito y tribunales colegiados de circuito durante los años 2014, 2015 y 2016. Sobre los indicadores cualitativos, fueron analizadas 384 sentencias de amparo directo y 384 sentencias de amparo indirecto seleccionadas a través de una muestra representativa de todos los juzgados y tribunales federales en el país para los años 2014, 2015 y 2016. De esta manera, el análisis estadístico tiene dos fuentes de indicadores: información proporcionada por el CJF (pública en su página de Internet o solicitada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia) y un muestreo de sentencias. El límite temporal son los años 2014, 2015 y 2016. Para el análisis presentado en este estudio fueron utilizados únicamente los indicadores sobre amparo directo.

Gráfica 1. Total de demandas de amparo directo (2014-2016)



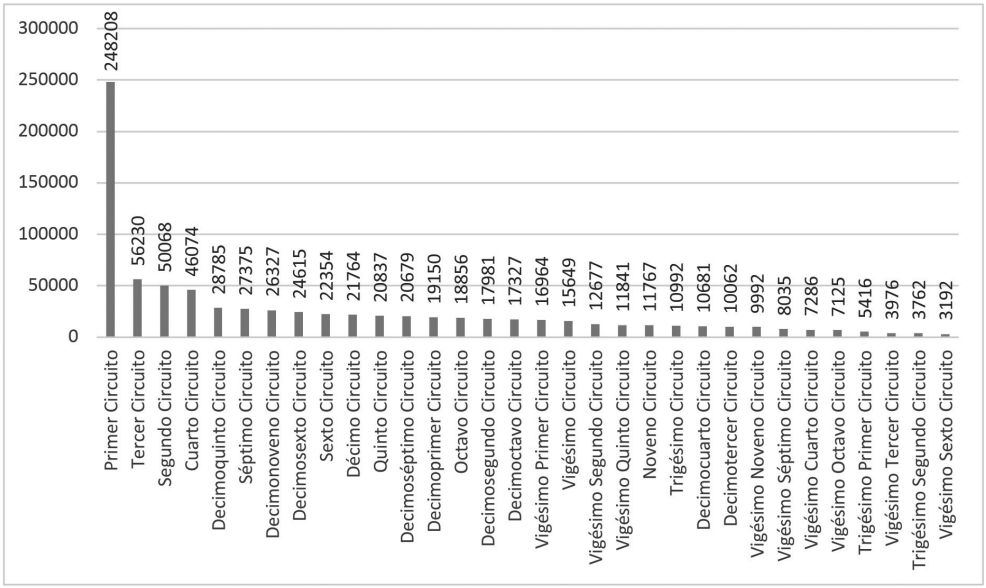
Para los años 2014 a 2016, los TCC tenían 214 053 amparos directos pendientes de resolver. Los circuitos con mayor cantidad de rezago son: el primero (Ciudad de México), el tercero (Jalisco) y el cuarto (Nuevo León). La siguiente gráfica muestra, de mayor a menor, los amparos pendientes de resolver por circuito.

Gráfica 2. Existencia inicial de amparos directos (2014-2016)



Los dos indicadores anteriores permiten conocer la carga real de trabajo en materia de amparo directo en los años objeto de análisis. La carga de trabajo fue de 816 047 amparos. Los tres circuitos con más carga de trabajo son: el primero (Ciudad de México), el tercero (Jalisco) y el segundo (Estado de México). Por otro lado, los circuitos con menos carga de trabajo son: el vigésimo sexto (Baja California Sur), el trigésimo segundo (Colima) y el vigésimo tercero (Zacatecas). La siguiente gráfica ordena de mayor a menor los circuitos a partir de la carga de trabajo.

Gráfica 3. Carga de trabajo en materia de amparo directo (2014-2016)



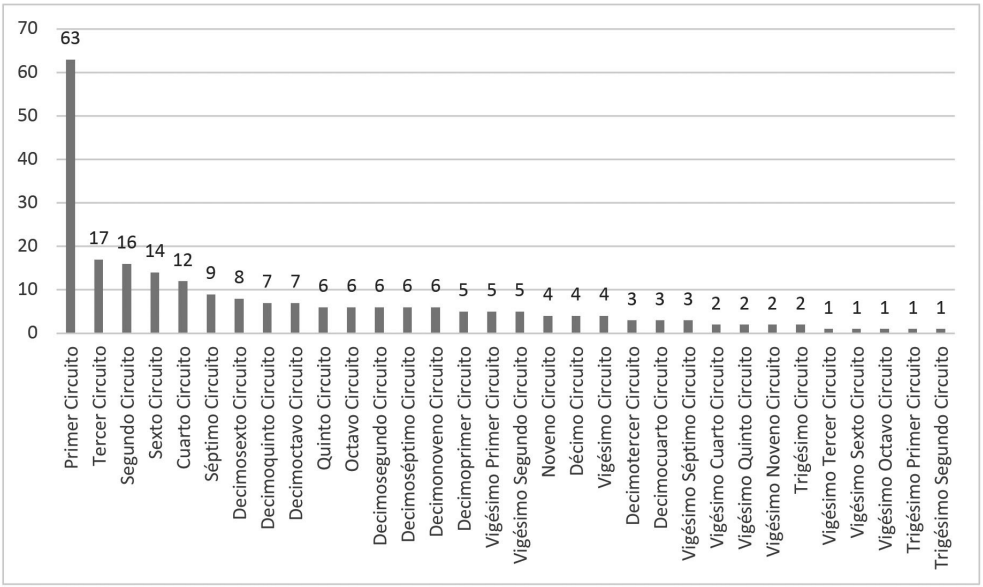
Para un análisis completo de la carga de trabajo que tienen los circuitos es indispensable revisar indicadores de estructura. Seleccionamos el promedio de tribunales colegiados de circuito de 2014 a 2016. A continuación, analizaremos estos indicadores de estructura que permitirán responder si en los circuitos judiciales se tiene la capacidad, desde la estructura, para responder adecuadamente a la carga de trabajo en materia de amparo directo.

De 2014 a 2016, el promedio de TCC fue de 232, de los cuales el 27.15% se encontró en el primer circuito (Ciudad de México), cuya carga de trabajo en materia de amparo fue de 30.41%. En el tercer circuito (Jalisco) se encontró el 7.32% de los TCC y el 6.89% de la carga de trabajo en materia de amparo directo. A su vez, el segundo circuito (Estado de México) contó con el 6.89% de los TCC y con el 6.13% de la carga de trabajo en materia de amparo directo. Estos indicadores nos permiten

concluir que en el análisis de la carga de trabajo y del promedio de TCC para los años 2014 a 2016 hay un equilibrio, por lo menos en los circuitos con mayor carga de trabajo, entre los indicadores de proceso y de estructura; es decir, en los circuitos primero, tercero y segundo la estructura es adecuada para resolver la carga de trabajo en materia de amparo directo.

Lo anterior no debe interpretarse como una afirmación respecto a que la cantidad de amparos directos que debe resolver cada tribunal sea la óptima; lo único que los indicadores analizados nos permiten concluir es que hay un equilibrio respecto a la estructura y la carga de trabajo comparando las condiciones de los circuitos judiciales. A continuación presentamos una gráfica que muestra el promedio de tribunales colegiados en cada uno de los circuitos.

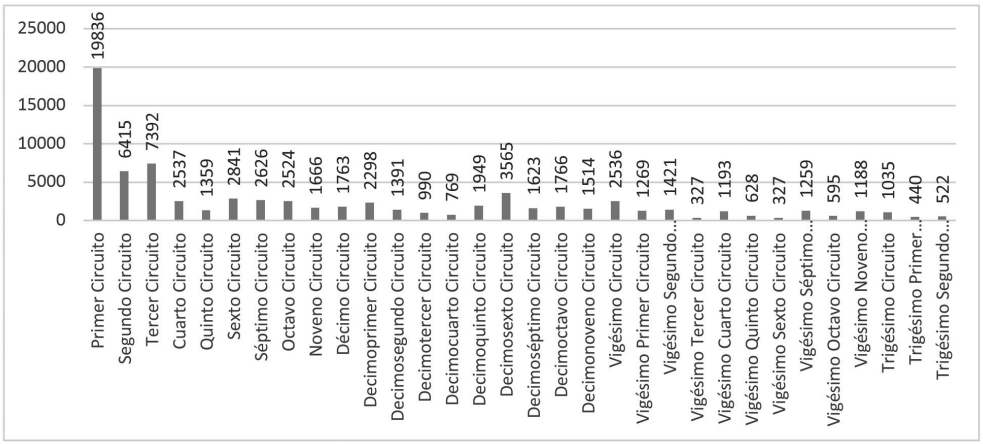
Gráfica 4. Promedio de TCC (2014-2016)



Una vez que han sido analizados los indicadores de proceso y de estructura pasaremos al análisis de los tres indicadores de resultado, es decir, el número de amparos que egresaron mediante auto inicial, el número de amparos que egresaron mediante sentencia y el número de amparos que quedaron pendientes de resolución en los TCC de 2014 a 2016.

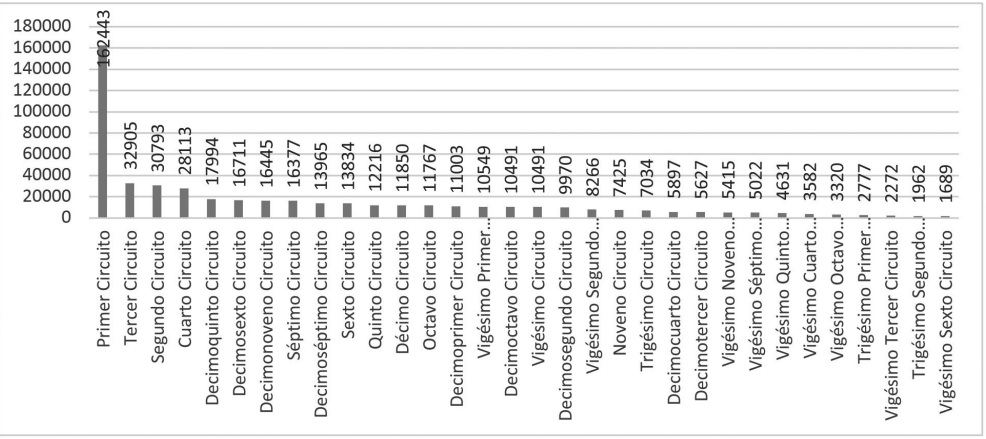
El primero de estos indicadores es la cantidad de amparos directos que se resolvieron mediante auto inicial en TCC, es decir, que no llegaron a sentencia. El total de amparos resueltos de esta manera fue de 77 564. En la siguiente gráfica se pormenoriza este indicador por circuito.

Gráfica 5. Amparos directos resueltos mediante auto inicial (2014-2016)



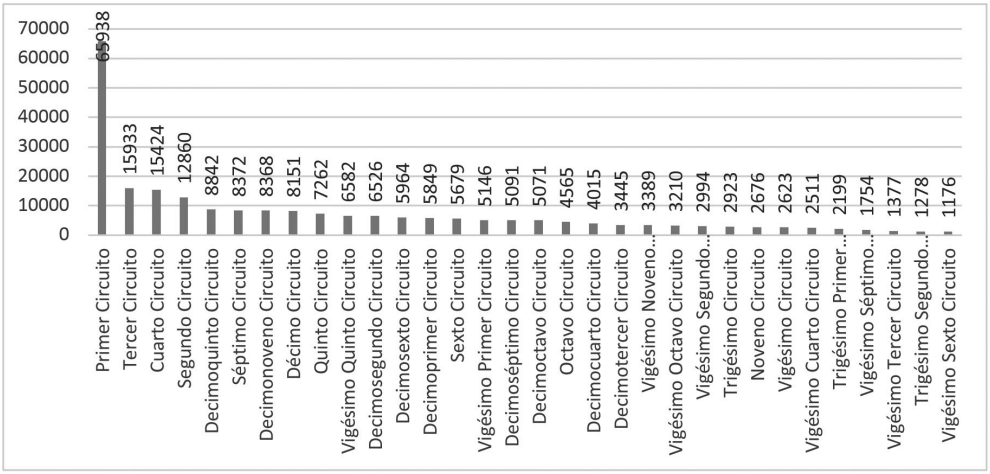
El siguiente indicador es el número de amparos directos que egresaron mediante sentencia. De 2014 a 2016 fueron dictadas 502 836 sentencias de amparo directo. En la siguiente gráfica se muestra este indicador por circuito judicial.

Gráfica 6. Sentencias de amparo directo (2014-2016)



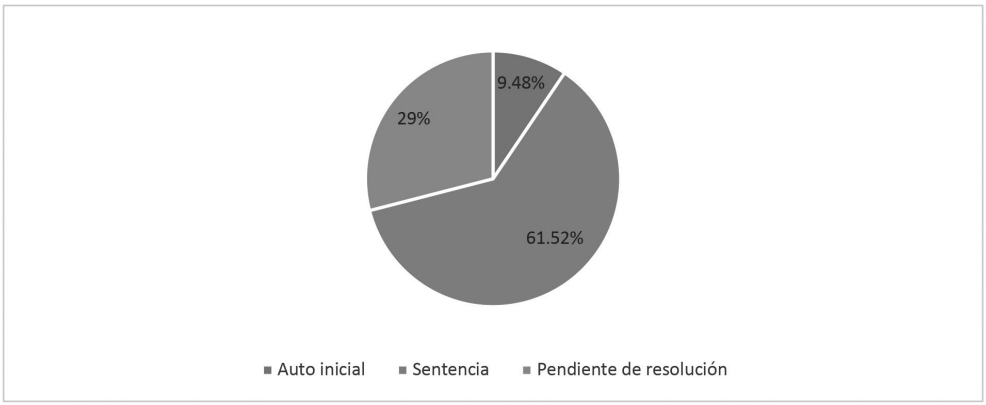
El tercer indicador de resultado es la existencia final de amparos directos, es decir, la cantidad de amparos pendientes. De 2014 a 2016 quedaron 237 193 amparos pendientes de resolución. La siguiente gráfica presenta este indicador por circuito.

Gráfica 7. Amparos directos pendientes de resolución (2014-2016)



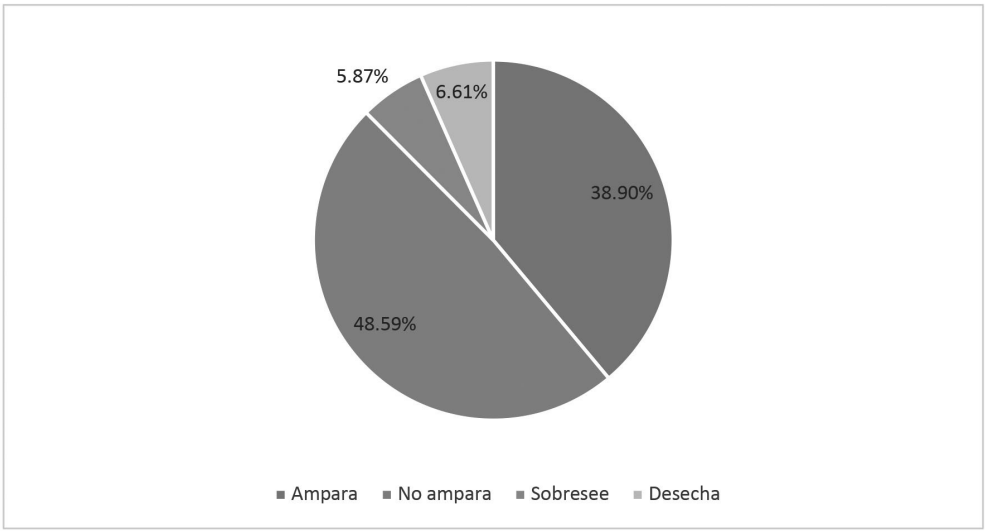
Los tres indicadores anteriores nos permiten conocer lo que pasa con una demanda de amparo directo. Así, tenemos que existe un 9.48% de probabilidades de que se resuelva mediante auto inicial, es decir, que no se conozca el fondo; asimismo, existe un 29% de probabilidades de que quede pendiente de resolución en el TCC, es decir, tampoco se conocería el fondo, por lo menos durante ese año. Finalmente, se tiene un 61.52% de probabilidades de que se dicte una sentencia.

Gráfica 8. Amparos directos (2014-2016)



Ahora nos centraremos en el 61.52% de los amparos directos conocidos de 2014 a 2016, es decir, en las sentencias que fueron dictadas. Del total de las sentencias de amparo directo, 38.90% de estas ampara; 48.59% no ampara; el 5.87% sobresee, y 6.61% desecha. Lo anterior implica que solo en el 12.48% de las sentencias de amparo directo no se conoció el fondo. A continuación presentamos una gráfica con estos porcentajes.

Gráfica 9. Sentencias de amparo directo (2014-2016)



Tales indicadores nos permiten calcular la eficacia del amparo directo de 2014 a 2016. A partir de la carga de trabajo en materia de amparo directo, las sentencias que fueron dictadas y el número de sentencias que cumplieron con el contenido del estándar de eficacia de generar que un órgano jurisdiccional conociera del fondo y determinara la existencia o no de violaciones a derechos humanos, se desprende que el porcentaje de eficacia es de 56.22%. En un 25.66% del total de la carga de trabajo en materia de amparo directo se amparó a la persona quejosa.

Dichos indicadores nos permiten señalar que el porcentaje de eficacia del amparo directo es alto, ya que cerca del 60% de las personas que interponen un amparo directo obtienen una sentencia en la que el tribunal competente analiza y determina la existencia o no de violaciones a derechos humanos.

No podemos dejar de leer la cifra anterior dentro de los límites que plantean los indicadores utilizados, es decir, los indicadores seleccionados nos permiten conocer

el porcentaje de casos en los que se conoce el fondo; pero no hay un cruce con otros indicadores que nos permitieran conocer sobre otros temas, por ejemplo, el de reparaciones. En este sentido, la cifra arroja elementos preliminares, positivos respecto a la eficacia del amparo directo, pero no puede considerarse como definitivo, ya que el estudio no comprendió un análisis sobre las reparaciones a través de las sentencias de amparo directo.

3.2. Accesibilidad

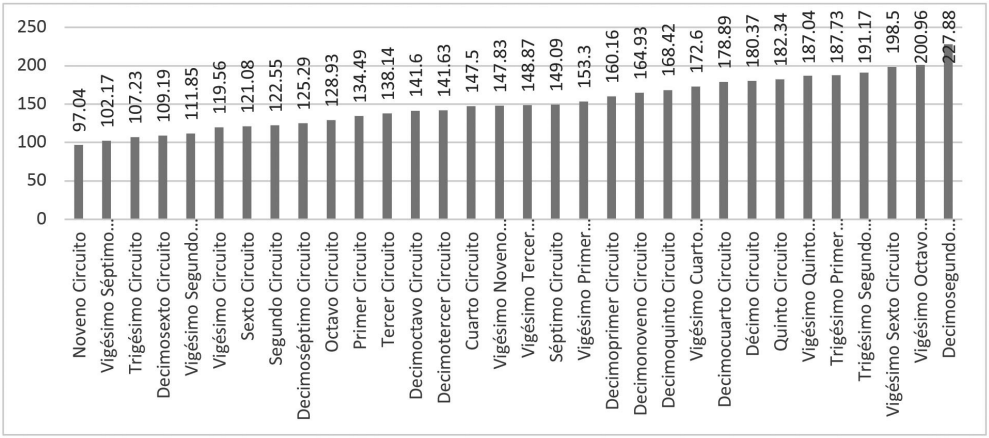
Los indicadores trabajados en el apartado anterior sobre eficacia permiten realizar también el análisis sobre el componente de accesibilidad. Como resultado, encontramos que en materia de amparo directo los porcentajes de desechamiento y sobreseimiento son bajos (6.61 y 5.87%, respectivamente); por tanto, en la práctica las personas que interponen un amparo directo no encuentran obstáculos que limiten su acceso, por lo que a partir de los indicadores con los que contamos es posible concluir que el amparo directo cumple con los estándares de accesibilidad desarrollados en el DIDH.

En este punto, resulta importante recordar el límite de los indicadores señalado supra, ya que desconocemos el número de amparos directos que no son presentados por diversos motivos, por ejemplo, la pobreza, que representa una gran barrera para el acceso a la justicia. Lo único que es posible concluir es que las personas que interponen un amparo directo no encuentran un límite desproporcionado en las figuras del desechamiento y sobreseimiento, muy diferente a lo que pasó en materia de amparo indirecto.

3.3. Conformidad con las reglas del debido proceso

De las reglas del debido proceso que la Corte IDH ha vinculado de manera directa con la efectividad de la protección judicial seleccionamos el plazo razonable, porque nos permitió construir un indicador para hacer la medición propuesta. Este indicador es el número de días que transcurren desde la presentación de la demanda de amparo directo hasta la fecha en que el TCC emite la sentencia correspondiente. Así, tenemos que la duración de un amparo directo es en promedio de 141.26 días en nuestro país; sin embargo, hay variaciones importantes del número de días promedio en que se resuelven los amparos directos de un circuito a otro, por lo que a continuación presentamos una gráfica con la información por circuito judicial del que resuelve más rápido al que menos:

Gráfica 10. Duración en días del amparo directo (2014-2016)



Este indicador nos permite concluir que el número de días promedio en que se resuelven los amparos directos es razonable, tomando en cuenta que se trata de un juicio. En este sentido, consideramos importante hacer dos precisiones: la primera es que se trata de un promedio de días, por lo que el análisis en casos concretos podría llevar a conclusiones diferentes a lo que nos permite leer el promedio tanto nacional como por circuito; la segunda es que este indicador debe analizarse a la luz de otros indicadores de estructura y de resultado, es decir, que un circuito judicial se encuentre en la lista de los que resuelven más rápido los amparos directos no es necesariamente un indicador positivo, pues podría ser que en ese circuito se deseche y sobresea por encima del promedio nacional; mientras que un circuito judicial que se encuentra en la lista de los que más se tarda en resolver podría ser de los que más amparos conceda.

IV. Conclusiones

El amparo directo es una muy importante garantía para los derechos humanos en nuestro país. De acuerdo con los indicadores cuantitativos y cualitativos que fueron analizados, y que nos ofrecen un amplio panorama sobre el amparo directo en la práctica, esta institución procesal cumple con algunos de los estándares sobre efectividad desarrollados en el DIDH. Hay otros estándares sobre protección judicial que no fueron objeto del presente estudio, como son la sencillez o la rapidez, y sobre los que valdría la pena reflexionar para determinar si el amparo directo en México cumple con todos los estándares sobre protección judicial desde el DIDH.

Las evidencias con las que contamos nos permiten concluir que el amparo directo en la práctica es eficaz para garantizar diversos derechos humanos, por lo que las personas que nos encontramos en este país contamos con un mecanismo que podría ampararnos frente a actuaciones u omisiones del poder judicial que violenten alguno o varios derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos.

El amparo casación, análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos: ¿recurso judicial efectivo?

*Jaime Arturo Verdín Pérez**
*Fabiola Martínez Ramírez***

I. Introducción

El propósito principal de este ensayo es examinar de forma breve al amparo casación mexicano y advertir las perspectivas futuras al tenor del acceso a la justicia y del recurso judicial efectivo, desde la lectura de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

En los últimos años se ha propiciado un fecundo debate al tenor de la efectividad del juicio de amparo, con sus diversas manifestaciones en procesos y procedimientos, y la protección jurisdiccional de los derechos y libertades intrínsecas, motivado, en gran medida, por la comparación jurídica que —de forma inevitable— se propicia por la existencia de múltiples sistemas jurídicos que regulan al recurso judicial efectivo, al debido proceso y a la protección judicial, como componentes indispensables de la tutela judicial efectiva.

La protección judicial representa un pilar fundamental para el Estado de derecho[1] y constituye un elemento esencial para el acceso a otros derechos; implica que no

* Doctor en Derecho, maestro en Derecho Constitucional y Amparo. Profesor y académico especialista en materia electoral del Posgrado en Derecho de la UNAM. Profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

** Doctora en Derecho, maestra en Derecho, especialista en Derecho Constitucional y profesora del Posgrado en Derecho de la UNAM.

[1] *Cfr*. Corte IDH. *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C, núm. 34, párr. 82; *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C, núm. 35, párr. 65; *Caso Blake vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C,

basta la existencia de recursos, sino, sobre todo, la efectividad de los mismos, lo cual implica la capacidad para crear los resultados necesarios que reestablezcan las violaciones a los derechos humanos protegidos legal, constitucional y convencionalmente.[2]

Desde esa perspectiva, coincidimos con Calamandrei, quien señala que

> […] el derecho procesal constituye sustancialmente una técnica del buen razonar en juicio, pero por otra parte esta técnica es impuesta obligatoriamente y vigilada por el Estado (y por ese motivo las reglas técnicas se transforman en normas jurídicas) en virtud de que ese procedimiento técnico constituye la realización de la función más solemne y más elevada del Estado, de la función con la que el Estado asegura la vida pacífica de la sociedad, es decir, la justicia que es *fundamentum reipublicae*.[3]

Esto es así porque el componente principal del acceso a la justicia lo representa medularmente "el proceso", a través del cual es posible materializar los derechos y libertades humanas, lo cual significa que la función del Estado para dar cumplimiento al derecho de acceso a la justicia implica dotar de mecanismos que estén contemplados ya sea en la Constitución o en las leyes y que sean idóneos para la valoración de una determinada violación de derechos.

En concordancia con lo anterior, se identifica la mayúscula tarea de garantizar el acceso a la justicia como derecho angular, que posee un enfoque multidisciplinario y eminentemente social, que va consolidándose a través de las décadas y que trasciende lo jurisdiccional.[4] Inclusive se ha transformado en un verdadero movimiento

---

núm. 36, párr. 102; *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C, núm. 37, párr. 164; *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, núm. 42, párr. 169; *Caso Castillo Páez vs. Perú.* Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, núm. 43, párr. 106; *Caso Blake vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C, núm. 48, párr. 63; *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C, núm. 52, párr. 184; *Caso Cesti Hurtado vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C, núm. 56, párr. 121; *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párr. 234; *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párr. 101; *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párr. 163; *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127, párr. 169. Por mencionar algunos.

2 Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil.* Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, núm. 149, párr. 192.

3 Calamandrei, Piero, *Proceso y democracia,* trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, IIJ-UNAM, 2020, p. 15.

4 Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "La justicia y el constitucionalismo social", en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, México, IIJ-UNAM-El Colegio de México, 2011.

cultural mundial para hacer "efectivos los derechos", encabezado por Mauro Cappelletti.[5]

Así, la búsqueda de los mecanismos que otorguen eficacia, protección y garantía de los derechos fundamentales a las personas ha generado una verdadera constitucionalización del derecho. La existencia de las constituciones escritas, de principios como la división de poderes y de la democracia como ejes fundamentales en un Estado, así como la presencia de magistraturas internacionales, consolidan un verdadero sistema de protección judicial de los derechos humanos diverso, en el que se advierte un diálogo profundo entre los actores relevantes en la construcción del mapa de los "derechos".

Sobre este tema, y derivado de la importancia que tiene el amparo directo en nuestro sistema jurídico, es que resulta notoria la necesidad de su evaluación al tenor del derecho internacional de los derechos humanos, el análisis de la flexibilidad del instrumento y su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia, que procure en toda la extensión de la palabra la "tutela judicial efectiva".

Al respecto, es importante puntualizar, tal como lo afirmaría el maestro Fix-Zamudio, que en México existe una jurisdicción constitucional de la libertad, que no solo protege la libertad de los ciudadanos, sino que tutela un gran sector de disposiciones constitucionales; por ello se adopta la expresión de "jurisdicción constitucional mexicana"[6] de forma más amplia que la expresión del propio Cappelletti.[7]

La búsqueda de los mecanismos que otorguen una verdadera garantía de los derechos fundamentales del hombre ha propiciado que la constitucionalización del derecho represente un anhelo permanente para la mayoría de los Estados, con la finalidad de consgarar y asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos.

Como es bien sabido, el juicio de amparo mexicano tiene su origen el 31 de marzo de 1841 en la Constitución de Yucatán, con el diseño de Manuel Crescencio Rejón —hombre de gran convicción e impulsor de los derechos fundamentales—, proyecto elaborado en diciembre de 1840 por este ilustre jurista mexicano. Los artículos 8, 9 y 62 de la Constitución yucateca constituyen los primeros preceptos vigentes que consagraron el juicio de amparo en México.[8]

---

5 Cappelletti, Mauro y Garth, Bryan, *El acceso a la justicia (movimiento mundial para la efectividad de los derechos; informe general),* trad. de Samuel Amaral, Buenos Aires, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de la Plata, 1983.

6 *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana", en Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Instituto de Derecho Comparado-UNAM-Imprenta Universitaria México, 1962, p. 132.

7 De conformidad con la apreciación de Héctor Fix-Zamudio, dicha denominación alcanzó una favorable acogida entre los jurisconsultos europeos. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana", en Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad..., cit.*

8 Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, IIJ-UNAM-Porrúa-KAS, 2006, p. 465.

Por lo que respecta al ámbito federal, el amparo fue establecido en el documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas, expedido el 18 de mayo de 1847, con lo cual se introdujeron modificaciones a la Constitución de 1824, cuya vigencia había sido reestablecida. La palabra "amparo" proviene de antecedentes castellanos y aragoneses, y son de especial relevancia los "amparamientos" regulados por las Siete Partidas de Alfonso *el Sabio* y también se empleaba en los procesos forales aragoneses, donde el Justicia Mayor del Reino de Aragón o sus lugartenientes "amparaban" a las personas y a sus bienes, cuando los actos resultaban contrarios a los fueros que contenían ciertos privilegios.[9]

Siguiendo la pauta de Fix-Zamudio, el juicio de amparo constituye una garantía —método procesal para hacer efectivas las disposiciones fundamentales —, por lo que su connotación tiende a una naturaleza adjetiva.[10] En la actualidad ha modificado su propósito original de tutelar exclusivamente los derechos fundamentales de carácter constitucional contra leyes o actos de cualquier autoridad y lo identificamos en un conjunto complejo de procesos que tutela todo el orden jurídico nacional, el cual comprende dos sectores importantes: uno de carácter estrictamente constitucional, cuyo conocimiento corresponde exclusivamente al máximo Tribunal, y otro que implica el control de legalidad atribuido a los tribunales colegiados de circuito.

II. El amparo casación en el debate jurídico nacional

Es oportuno mencionar que el amparo casación no estuvo contemplado en el México del siglo XIX. Sobre todo, no existió mención expresa del mismo en la Constitución de 1857; no obstante, en la práctica y en la actualidad constituye un eje central sobre el que el poder judicial realiza un importante trabajo.

Puede definirse a este proceso jurisdiccional como aquel mediante el cual pueden impugnarse todas las resoluciones judiciales del país, pronunciadas tanto por los jueces locales como por los federales en las distintas materias, por conducto de un procedimiento de una sola instancia, ante los tribunales colegiados de circuito, que en la actualidad pueden considerarse organismos jurisdiccionales de casación.

Emilio Rabasa, en su obra denominada *El artículo 14 constitucional de 1906*, explica "cómo es que lejos de ser un producto de una decisión consciente de los constituyentes de 1857, el amparo de legalidad surge a partir de una manera de interpretar

[9] *Ibidem*, p. 51.

[10] Fix-Zamudio, Héctor, "Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana" en Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad..., cit.*, p. 139.

el artículo 14 de la Constitución de dicho año".[11] Partiendo de este planteamiento, Rabasa indica que nadie imaginó que los tribunales federales pudiesen intervenir en juicios comunes para corregir la inexacta aplicación de la ley común.

No obstante, entre 1872 y 1875, los tribunales federales fueron imprecisos al tenor de la discusión de si existía o no una violación de garantías cuando la ley no hubiere sido aplicada con exactitud.[12] Así, entre 1876 y 1882 predominó la idea de que el amparo por inexacta aplicación de la ley procedía en materia penal.[13]

Coincidimos con el pensamiento de Rabasa en el sentido de que, si por la existencia de una regla general contenida en la norma fundamental es posible que los actos y determinaciones de los poderes locales sean revisados por el poder federal, existe una transgresión a su sistema interior y, de alguna forma, es trastocado el sistema federal. Si bien dichas razones son operantes, lo cierto es que el amparo casación representa una institución fundamental en el Estado mexicano, que pone en el centro de análisis al federalismo y al papel del poder judicial en México.

Un hecho que resultó importante para la existencia del amparo casación lo constituye el amparo solicitado por Miguel Vega contra el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, según resolución de 29 de abril de 1869, que dispone: "la procedencia del amparo contra las sentencias judiciales de todos los jueces y tribunales del país con apoyo en 'una interpretación artificiosa del artículo 14 de dicha Carta Fundamental'".[14]

En dicho sentido, Fix-Zamudio afirma que el amparo por inexacta aplicación de la ley desvirtuó el régimen de la doble jurisdicción planteado en el modelo estadounidense, por ejemplo, "ya que subordinó los tribunales locales a los de carácter federal y privó a los primeros de la autonomía que les habían otorgado las cartas federales de 1824 y 1857".[15]

A propósito de dicho amparo, se deduce que el sistema de impartición de justicia de mediados del siglo XIX no era ni confiable ni eficiente, debido, entre otras cosas, a

---

11 Véase Serna de la Garza, José María, "El amparo-casación en el pensamiento de Emilio Rabasa", en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios en homenaje a Marta Morineau,* t. I: *Derecho romano. Historia del derecho*, México, UNAM, 2006, p. 139.

12 *Cfr.* Rabasa, Emilio, "El juicio constitucional", *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993, p. 313.

13 Serna de la Garza, José María, "El amparo-casación en el pensamiento...", *cit.*, pp. 488 y 489.

14 Véase Fix-Zamudio Héctor, "El poder judicial y el federalismo mexicano", *Revista AMEINAPE. Impulso al nuevo federalismo mexicano*, México, núm. 1, 1966, p. 135. Cit. por Serna de la Garza, José María, "Reseña de algunas opiniones académicas sobre el amparo-casación en México", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Flores Pantoja, Rogelio (coords.), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017, pp. 886 y 887.

15 *Idem.*

la carencia de medios de protección de los derechos constitucionales.[16] La decisión de otorgar el amparo a Miguel Vega trajo como consecuencia que el Congreso de la Unión intentara someter a juicio político a los ministros que votaron a favor de dicha decisión.[17]

Desde aquella fecha, el argumento que imperó consistía en que el amparo *Vega* había procedido en virtud de que, con base en los artículos 101 y 102 constitucionales, las violaciones a las garantías de los derechos reconocidos por la Constitución incluían la violación a la garantía de legalidad protegida por el artículo 14 de la norma fundamental, por lo que los órganos jurisdiccionales federales eran competentes para aplicar el criterio interpretativo del máximo órgano y, desde luego, el amparo también.

El planteamiento motivado por lo señalado en supralíneas augura importantes reflexiones al tenor del amparo casación y el acceso a la justicia de las personas, que buscan, en diversos medios procesales, la forma de combatir resoluciones que han sido dictadas inexactamente. Sin embargo, prosperan otras más al tenor de sopesar la soberanía de los Estados y la decisión de los órganos en relación con sus competencias internas.[18]

Es factible, entonces, que desde dicha interpretación proceda el "amparo judicial", como recurso que procedía jurisprudencialmente contra actos de los poderes judiciales, es decir, contra las resoluciones de los jueces. El amparo casación, desde dicho planteamiento, constituye una forma de control de los actos, decisiones o interpretaciones de los órganos locales a los que convendría —sobre todo a la luz de las obligaciones generales en derechos humanos— permitir el ejercicio pleno de sus atribuciones, entre ellas las del propio control de convencionalidad, lo cual, desde la perspectiva de quienes escriben, contribuye al fortalecimiento de sus capacidades y les obliga a actuar con pericia técnica y especializada en las áreas que desarrollan, sobre todo en aplicación del principio *iura novit curia,* que aplica también a su labor en las resoluciones judiciales y propicia acentuar las responsabilidades del poder judicial local en la incorporación de los parámetros mínimos de protección de las personas.

A este argumento contribuye el pensamiento de Néstor Sagüés, quien señala que "la sentencia dictada en *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, aclaró el fallo de Almonacid Arellano, ambas pioneras en la doctrina del control de convencionalidad, en el sentido que el control de convencionalidad puede practicarse a pedido de parte pero también de oficio, esto es por la propia iniciativa del juez. Al respecto

16 *Cfr.* Bustillos, Julio "El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)", en Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), E*l juicio de amparo a 160 años de la primera sentenci*a, México, UNAM, 2011, t. I, p. 98.

17 *Ibidem*, p. 11.

18 Sobre este tema se sugiere consultar a Serna de la Garza, José María, "Federalismo judicial: revisión crítica de los distintos argumentos del debate sobre el amparo-casación en México", *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2002*, México, IIJ-UNAM, 2002, pp. 1-24.

habla expresamente de un 'deber' de practicar tal revisión".[19] Es enfático al señalar que "la Corte Interamericana obliga al juez local a practicar directamente el control de convencionalidad, en el sentido que ese oficio no necesita estar autorizado por la constitución o por las autoridades domésticas".[20]

La conveniencia o inconveniencia del *amparo casación* ha dado lugar a diversos argumentos a favor y en contra, ligados a las atribuciones proactivas de las y los jueces locales, desarrolladas sobre todo al tenor de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Conviene recordar la importancia que tiene el amparo judicial en nuestro país como proceso a través del cual puede reclamarse una resolución definitiva o acto que pone fin a un juicio, de tal manera que los tribunales federales, de forma ordinaria, puedan intervenir en los juicios de los tribunales del orden común para verificar la exacta aplicación de la ley.

Como se ha señalado, dicho instrumento procesal ha propiciado reflexiones[21] importantes que probablemente sugieren una interpretación errónea del artículo 14 de la Constitución en 1857, lo que, a juicio de algunos, propició su desnaturalización y, en su caso, la "corrupción del juicio de amparo".[22]

No debe soslayarse una conclusión pertinente: Héctor Fix-Fierro señala que "la cuestión real radicaba en la independencia e imparcialidad de la justicia local. El diagnóstico negativo sobre ambas tenía el efecto ineludible, fundado en el principio de la supremacía constitucional, de la intervención correctiva de los tribunales federales en cuestiones judiciales originadas en los 'Estados libres y soberanos'".[23]

La situación actual en la administración e impartición de justicia sigue exigiendo una reivindicación en todos los sentidos para los jueces locales, inclusive desde la propia existencia de la denominada "justicia constitucional local", lo que permite abrir el debate sobre la conveniencia o no de la procedencia del amparo casación y sobre la importancia del fortalecimiento de los poderes judiciales locales, inmersos en nuevas tareas que no solo se desprenden de la Constitución, sino de otros ordenamientos que les otorgan el poder para controlar las normas jurídicas internas, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Pacto de San José).

---

19 Sagüés, Néstor Pedro, "El control de convencionalidad como instrumento para la elaboración de un *Ius Commune* latinoamericano", en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?,* México, IIJ-UNAM-MPIL-IIDC, 2010, t. II, p. 455.

20 *Idem*.

21 Se sugiere revisar la obra de Bustillos Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM-Porrúa, 2008.

22 Véase Serna de la Garza, José María, "El amparo-casación en el pensamiento...", *cit.*

23 Fix-Fierro, Héctor, "El amparo judicial y la 'imposible tarea' del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, IIJ-UNAM, 2017, t. I, p. 479.

III. El recurso judicial efectivo desde el derecho internacional de los derechos humanos

Los rasgos de identidad de los sistemas y, sobre todo, la preocupación común sobre la protección de los derechos y libertades humanas a través de distintos procesos y procedimientos por parte de los Estados, que permita la defensa de las personas ante los actos de autoridad, ha motivado la creación de procesos y procedimientos, así como de instancias nacionales e internacionales y una nutrida relación entre los sistemas de protección, especialmente el nacional y el Sistema Interamericano.

Desde nuestra perspectiva, las decisiones internacionales tienen un impacto mayúsculo en el derecho interno y nos obligan a replantear los componentes del acceso a la justicia al tenor de los alcances de la protección judicial y del derecho a un recurso efectivo. Desde luego, ello motivará amplias reflexiones del propio juicio de amparo mexicano.

La Corte IDH ha señalado que

> […] el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, estos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes.[24]

Por tanto, como parte de las medidas positivas que habrá de adoptar el Estado se encuentra la de proveer recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos, los cuales deben respetar el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 8.1 del Pacto de San José, y asegurar a las víctimas de tales violaciones, en un tiempo razonable, el conocimiento de la verdad, a través de la investigación, juzgamiento y sanción a los responsables.

Así, la Corte IDH, al interpretar el texto del artículo 25 de la Convención, ha sostenido que

[24] Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C, núm. 276, párr. 116. En el mismo sentido, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C, núm. 227, párr. 127; *Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C, núm. 228, párr. 95; *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C, núm. 234, párr. 200; *Caso Fornerón e hija vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C, núm. 242, párr. 107; *Caso Abrill Alosilla y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de marzo de 2011. Serie C, núm. 223, párr. 75.

> […] la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales. Más bien, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial son "verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación.[25]

En definitiva, la existencia de mecanismos idóneos que fortalezcan el acceso a la justicia, que materialicen los derechos de las personas y que permitan el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, constituye un eje central sobre el que deben discutir los Estados. En suma, el juicio de amparo, bajo la modalidad en la que se desarrolle, debe constituir un recurso judicial efectivo[26] que resuelva —de conformidad con los estándares mínimos de protección— las posibles transgresiones a los derechos de las personas y propicie, sobre todo, una reparación integral.

Como se ha indicado en otros documentos, la discusión del recurso judicial efectivo asociado al juicio de amparo mexicano propicia un diálogo al tenor del derecho fundamental del acceso a la justicia. Desde la normatividad interamericana, la protección judicial contempla la existencia de un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes que "ampare contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos legal, constitucional y convencionalmente", lo cual representa una institución procesal necesaria para la materialización de los derechos.

Así, el recurso judicial efectivo contempla la posibilidad de una reparación integral del daño, por lo que resulta indispensable la colaboración conjunta de todas las autoridades del Estado, en el ejercicio y cumplimiento de sus obligaciones generales de protección y garantía, pues, en definitiva, dichos recursos deben consagrarse normativamente y asegurar su debida aplicación por parte de las autoridades competentes.

La Corte IDH ha sido congruente al considerar la naturaleza y alcance de las obligaciones generales que derivan de la protección de los derechos humanos, al determinar que "el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos judiciales sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral".[27] El artículo 25.1

---

25 Corte IDH. *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C, núm. 284, párr. 165.

26 Sobre este tema véase Martínez Ramírez, Fabiola, "El juicio de amparo mexicano como recurso judicial efectivo", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alfonso (coords.), *op. cit.*, t. II, pp. 99-111.

27 Corte IDH. *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C, núm. 340, párr. 174.

de la Convención Americana contempla la obligación de los Estados parte de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

El recurso judicial efectivo comprende diversas dimensiones, pues no basta con el reconocimiento normativo y el aseguramiento de su debida aplicación, sino que el mismo debe respetar las garantías del debido proceso legal y asegurar a las víctimas la posibilidad de impugnar la competencia de las autoridades judiciales o, en su momento, recurrir el fallo que lesiona sus intereses.[28]

Por lo anterior, los Estados deben adoptar medidas eficaces a fin de garantizar el acceso, sin discriminación alguna, a los derechos reconocidos por el Pacto de San José, propiciando que los recursos sean expeditos y eficazmente posibles para la plena efectividad de las libertades humanas.

Ahora bien, el Tribunal interamericano ha considerado que "un recurso judicial efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas. Lo anterior no implica que se evalúe la efectividad de un recurso en función de que este produzca un resultado favorable para el demandante".[29] En una primera aproximación, cualquier recurso destinado a "amparar" contra actos de autoridades que violenten los derechos de las personas deberá proveer lo necesario para remediar la violación.

Está igualmente comprendido el elemento del debido proceso, reconocido en el artículo 8.1 de la CADH, el cual permite la salvaguarda de las personas frente al ejercicio arbitrario del poder público.[30] A nuestro entender, los elementos mínimos de la protección judicial también deben compartirse por el amparo mexicano, al comprender que opera como una garantía de defensa de la norma fundamental y del propio Pacto de San José, pero sobre todo de las personas, a quienes está destinado como recurso judicial efectivo.

En el mismo sentido, se advierte que un recurso es ilusorio cuando se demuestra su inutilidad en la práctica.[31] A esto se pueden sumar los excesivos formalismos de un proceso que dificultan el acceso de las personas a los mismos, el retardo injustificado de la decisión, o bien, cuando carecen de los medios idóneos para conseguir que la resolución judicial sea cumplida.

---

28 *Cfr*. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209, párr. 297.

29 Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C, núm. 344, párr. 155.

30 *Cfr*. Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, núm. 71.

31 Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, núm. 74, párr. 137.

En opinión de Ferrer Mac-Gregor, el acceso a la justicia como derecho fundamental consiste en la posibilidad formal de acudir ante los órganos del Estado encargados de impartir justicia (derecho de acceso a la jurisdicción), que se respete el debido proceso en todas sus partes (derecho al proceso justo o garantía de audiencia) y que lo decidido en la sentencia logre su plena realización (derecho a la ejecución de sentencia).[32]

Teniendo en mente todo lo expuesto, es menester señalar que el recurso judicial efectivo representa el acceso a la justicia y procura eliminar las barreras u obstáculos necesarios para garantizar con plenitud los derechos fundamentales de las personas. Consiste en el resguardo directo que —por vía procesal— se otorga a las personas contra los actos de autoridad que lesionan su esfera jurídica. El Tribunal interamericano ha señalado que "por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole".[33]

Desde la perspectiva del amparo, y concretamente del amparo casación, es factible identificar una obligación de las y los jueces locales de vigilar permanente y oficiosamente la regularidad constitucional y convencional, al resolver en definitiva una litis procurando dar cumplimiento, en todo tiempo, al recurso judicial efectivo, considerando las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a este derecho, pero privilegiando en todo momento la eficacia de las instituciones procesales.

En suma, independientemente de que la o el juez declare infundado la petición de una persona a través del juicio, por considerarlo improcedente, el Estado se encuentra obligado a proveer de los recursos efectivos que permitan impugnar los actos de autoridad que considere violatorios de sus derechos humanos. La garantía constituye el vehículo procesal que permite a los jueces no solo definir el contenido de los derechos, sino además obtener la restitución del derecho que se encuentra violado.

El recurso judicial efectivo, planteado como derecho fundamental, se encuentra vinculado a "la obligación general del artículo 1.1 […], que atribuye funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales".[34]

---

32 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "La justicia y el constitucionalismo social", *cit.*, p. 532.

33 *Cfr*. Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 158, párr. 126.

34 Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C, núm. 197, párr. 60.

IV. El derecho a recurrir el fallo: elemento indispensable del debido proceso

Como se ha discutido en supralíneas, el derecho de acceso a la justicia constituye un pilar fundamental del Estado de derecho, representa una obligación "prestacional" y propicia el cumplimiento de varias obligaciones positivas en las que el Estado debe diseñar un conjunto de políticas públicas, normas jurídicas y mecanismos procesales para el cumplimiento de este deber.

En este sentido, puede ser analizado como derecho y como obligación del Estado y se constituye con diversos componentes, entre ellos la posibilidad de recurrir un fallo que ha sido transgresor de los intereses de una de las partes en el proceso. El ejercicio del poder, innegablemente, debe estar acompañado de los respectivos mecanismos de control que verifiquen que las atribuciones se realicen en el marco de las competencias.

Los antecedentes del recurso de casación propician la discusión sobre si el hecho de que una resolución sea dictada por un órgano inferior da lugar a dos posibilidades: por un lado, que su posición jerárquica implique necesariamente que pueda ser revisada por un órgano inferior, y la otra, la certeza jurídica que da lugar a las decisiones de jueces de menor instancia y sobre los que siempre se ejerce un control jerárquico.

Desde esta perspectiva, revive la tradicional discusión sobre los jueces locales y los jueces federales desde el debate del "amparo casación". Lo cierto es que, especialmente desde la reforma constitucional de 2011, existen obligaciones generales no disponibles para todas y todos los jueces del país en materia de derechos humanos, que no dan lugar a distinciones que les permitan excluir del cumplimiento de las mismas.

Ahora bien, Rodríguez Vázquez[35] nos recuerda que el recurso de casación no surge propiamente como un recurso judicial, sino como un medio de control político del Parlamento sobre los jueces franceses. El Tribunal de Casación surgió por decretos de 27 de noviembre y 1 de diciembre de 1790, como un órgano de control no jurisdiccional del poder legislativo.[36] El 10 de abril de 1837 surgió la Corte de Casación con características y funciones diferentes. A partir de entonces, los jueces tenían la facultad de interpretar la ley.[37]

De esta suerte, es posible comprender que la casación opere como un recurso —probablemente por ello el juicio de amparo es un conjunto de procesos y proce-

[35] Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *La casación y el derecho de recurrir en el sistema acusatorio*, México, IIJ-UNAM-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013, Serie Juicios Orales, núm. 12.

[36] *Ibidem*, p. 19.

[37] *Ibidem*, p. 20.

dimientos— y se ubique como un medio de impugnación, el cual permite refutar las resoluciones jurisdiccionales que en un proceso causen perjuicio a las partes. Se constituye como un derecho que tienen las personas con interés jurídico en un proceso judicial.

Así, los medios de impugnación constituyen una institución procesal creada con el objetivo de dar certeza jurídica a los actos procesales del órgano jurisdiccional,[38] y que propicia una mayor técnica jurídica en la impartición de justicia, entendida como una obligación del Estado.

Por lo que respecta al Sistema Interamericano, existen diversos pronunciamientos al tenor del "derecho a recurrir el fallo", sobre todo en materia penal, con el objetivo de garantizar el debido proceso legal. En el caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, la Corte IDH señaló que

> […] el derecho de recurrir [el] fallo, consagrado por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que este tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto.[39]

Por ende, el derecho a recurrir el fallo constituye una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal. Por su parte, el juicio de amparo debe constituir un recurso judicial efectivo genuino que permita el reclamo de los derechos fundamentales violentados de las personas. Así, el derecho a recurrir se integra por diversos elementos y debe ser garantizado previo a que una sentencia adquiera calidad de cosa juzgada.[40]

La esencia del artículo 8.2.h de la CADH procura la existencia de un recurso ordinario, sencillo y eficaz, por medio del cual un juez o tribunal superior revisa las decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho. Este recurso debe ser accesible y no requerir mayores complejidades que tornen ilusorio el derecho.[41]

---

38 *Cfr*. Broderman Ferrer, Luis Alfredo, *et al.*, *Los medios de impugnación en el proceso civil*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Sección de Producción y Distribución Editoriales, 2008.

39 Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú…, cit*., párr. 161.

40 Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, núm. 107, párr. 158.

41 Corte IDH. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 218, párr. 179; *Caso Mohamed vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C, núm. 255, párr. 99; *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C, núm. 260, párr. 244; Caso *Liakat Ali Alibux vs. Surinam*…, *cit.*, párr. 86.

El Tribunal regional, en el caso *Mohamed vs. Argentina,* señaló: "[...] debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo que adopten los Estados Partes y de la denominación que den al medio de impugnación de la sentencia condenatoria, para que este sea eficaz debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea".[42] Por ello, la existencia de recursos fortalece la certeza jurídica y el análisis en los procesos judiciales otorga la oportunidad a las partes y a los interesados de combatir resoluciones u omisiones de la autoridad para una nueva revisión.

V. Conclusiones

Podemos considerar que la existencia de garantías para hacer efectivos los derechos humanos constituye una preocupación de los Estados y de los propios sistemas de protección de derechos humanos. En ese tenor, independientemente del régimen de gobierno, los Estados deben asegurar el cumplimiento de tal deber reconocido legal, constitucional y convencionalmente.

Bajo este panorama, el amparo mexicano debe satisfacer las expectativas del recuso judicial efectivo, convertirse en un proceso a través del cual sea posible el cumplimiento de los derechos inherentes a las personas y cuyas características sean la rapidez y la sencillez, sin mayor complejidad que torne ilusorio el derecho.

En este sentido, el amparo casación, bajo la configuración actual, se constituye como un recurso de las personas que verifica la legalidad de los actos —resoluciones judiciales de órganos locales— y permite, de ser el caso, una revisión crítica de los argumentos sobre los cuales se sustenta la sentencia.

Si bien uno de los planteamientos centrales de los diversos debates que rodean al amparo casación es que, de alguna forma, atenta contra la soberanía de los estados, lo cierto es que permite, desde los límites y obligaciones establecidos en la Constitución, someter ante una última instancia los asuntos bajo un modelo de federalismo judicial.

Compartimos la idea de que la posibilidad de recurrir una decisión judicial otorga al proceso judicial mayor profundidad jurídica e implica una exigencia de calidad en el mismo, lo que redunda en una mejor impartición de justicia. Así también, fortalece los controles horizontales y verticales, y permite valorar el trabajo de los jueces locales frente a las obligaciones generales en materia de derechos humanos.

A pesar de que el juicio de amparo casación constituye un proceso diverso, justifica su existencia en virtud de la ingeniería constitucional del propio Estado mexicano, y también de las demandas sociales que se presentan día a día y a las que se enfrenta el derecho. Además, permite una revisión externa de las decisiones locales que se traducen en acceso a la justicia.

---

[42] Corte IDH. *Caso Mohamed vs. Argentina...*, *cit.*, párr. 100.

Desarrollos del amparo directo como medio de defensa de derechos humanos. Su conformación constitucional, evolución, vías fallidas e interpretación en la nueva época jurisprudencial

*Víctor Collí Ek**

I. Introducción

El presente estudio tiene dos dimensiones: la primera, la literal, con una vocación más panorámica, donde se observa la gestación del amparo en nuestro país con la Constitución de 1917, el constituyente, las diversas reformas que ha tenido en estos años de vigencia y un cambio que debió ser con miras de largo calado, pero que finalmente el constituyente permanente decidió dejar para otra época. Es importante indicar que es una visión panorámica, dada la extensión del estudio, pero que dibuja las líneas conductuales básicas de cada suceso estudiado. La segunda, la interpretativa, se coloca históricamente ya en la Décima Época de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), específicamente el Pleno como órgano de máxima decisión en nuestro país, y lo hace, igualmente, no buscando ser exhaustivo, sino exponiendo aquellos argumentos jurisprudenciales que, no siempre siendo exclusivos del amparo directo, le afectan y generan una estructura que o ajusta al amparo como medio procesal, o dota de herramientas de mejor defensa de derechos humanos dentro del amparo.

II. Diseño constitucional escrito: origen, evolución y futuro troncado

En el presente apartado analizaremos la institución del amparo en el texto constitucional de 1917, abarcando desde el proyecto de Carranza y las discusiones del consti-

* Profesor investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche, vimcolli@uacam.mx, www.victorcolliek.com

tuyente, hasta las diversas reformas constitucionales que ha tenido y la posible vía de evolución que no logró en la vida real. Además, aborda la institución del amparo en general, buscando ofrecer un panorama de referencia introductoria en cuanto a cómo se gestó y evolucionó esta institución en nuestro constitucionalismo de 1917 a la fecha.

2.1. El proyecto de Carranza y el constituyente

Dos fueron las preocupaciones mostradas por el Primer Jefe en la exposición de motivos de la reforma constitucional[1] presentada al constituyente en materia de Amparo.

Bajo la bandera de la búsqueda de la protección de las garantías individuales reconocidas en la Constitución de 1857 se dictaminó que estas eran constantemente vulneradas por esas dos razones que preocupaban a Carranza: por un lado, la cuestión cuantitativa, o la excesiva carga de trabajo que alentaba la resolución de los amparos, y por otro, la cuestión política, las causas y consecuencias de que el amparo fuera procedente contra las autoridades estatales y, por tanto, se vulnerara la soberanía de los estados.

Ahora bien, en el constituyente podemos observar la discusión de los artículos 103 y 107 en sus dinámicas propias.

Sobre el 103 se redujo a definir si había la posibilidad de proteger al municipio. Esta postura sería defendida por el constituyente Fernández Martínez, voz que no sería escuchada, lo que, en consecuencia, negaba cualquier tipo de participación municipal en el juicio de amparo.

En cuanto al 107, su análisis se dio en torno a un voto particular presentado por Heriberto Jara e Hilario Medina, cuyo espíritu fue defender la soberanía de los estados, al negar la posibilidad de que los tribunales federales pudieran, por medio del amparo, conocer de los asuntos civiles y penales estaduales.

2.2. Reformas constitucionales

Primera. Rediseño de la justicia.[2] Es una reforma sistemática[3] porque, como señalaría el dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores (en este caso Cámara revi-

[1] *Cfr.* Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917,* México, SCJN, 2005, t. I.

[2] *DOF* del lunes 19 de febrero de 1951, bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdés. Con esta modificación se afectaron los arts. 73, 94, 97, 98 y 107. Fue propuesta por una iniciativa presidencial leída en la sesión de 1 de noviembre de 1950 de la Cámara de Senadores.

[3] Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* 5a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-LVII Legislatura, 2000, t. X, pp. 582-619.

sora), en general afronta un rediseño de la justicia federal, por un lado, y local (del Distrito Federal —hoy Ciudad de México—), por el otro.

Ahora bien, el rediseño igualmente significó la nueva conformación del artículo 107 en relación con su composición original. Fundamentalmente hay dos grandes rasgos en las modificaciones: *a)* la creación de los tribunales colegiados y sus competencias, y *b)* el rediseño del amparo.[4]

En general, la iniciativa señalaría:

> Es necesario subrayar que estas nuevas normas de competencia para los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, se adapten sin perjuicio de atribuir a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento del amparo en que se planteen problemas auténticamente constitucionales, ya sea a través de leyes impugnadas de contrarias a la magna carta o de actos de autoridad directamente violatorios de la Constitución.

Segunda. Amparo agrario.[5] En esta reforma[6] se determinó a nivel constitucional la procedencia del amparo agrario, adicionándose a las materias civil, penal o del trabajo.

Tercera. Atacando el rezago.[7] Es una reforma[8] que, por el tema del rezago, reorganiza la procedencia del amparo entre el Tribunal Pleno, las salas y los colegiados. En la exposición de la reforma ya se hace una clasificación de los amparos (penal, administrativo, laboral, civil, agrario, etcétera).[9]

El sentido general de la reforma fue redistribuir las tareas encomendadas al Poder Judicial Federal, encabezado por la SCJN, ante la apremiante situación de rezago e insuficiencia de esta última para dar oportuno desahogo a los trámites llevados ante ella, conservando incólume la institución del amparo.

---

4 El ministro José Ramón Cossío señala: "en lo que fueron las primeras reformas al amparo, se estableció que el tribunal colegiado conocería del juicio en contra de violaciones de forma cometidas en la sentencia y la Corte si eran de fondo, se previó la caducidad de la instancia por inactividad procesal; se ampliaron considerablemente los supuestos de la suplencia de queja y se modificaron los de la suspensión". Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2004, p. 53. En esta obra encontramos un análisis de los antecedentes de esta reforma constitucional, básicamente la iniciativa presidencial de 1944 y el anteproyecto de la Suprema Corte.

5 *DOF* del viernes 2 de noviembre de 1962, bajo la presidencia de Adolfo López Mateos. Esta reforma solo afectó al art. 107. Fue propuesta por una iniciativa presidencial leída en la sesión de 26 de diciembre de 1959 de la Cámara de Senadores.

6 Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. X, pp. 619-626.

7 *DOF* del miércoles 25 de octubre de 1967, bajo la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, afectó los arts. 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107. Fue propuesta por una iniciativa presidencial leída en la sesión de 19 de noviembre de 1965 de la Cámara de Senadores.

8 Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. IX, pp. 996-1149.

9 Véase Cossío, José Ramón, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

Es así que dos elementos fundamentales permean en el sentido de la presente reforma: *1)* limitar la jurisdicción de la SCJN al conocimiento de los asuntos de especial trascendencia, y *2)* atribuir a las salas la resolución de los amparos contra leyes de competencia del Pleno y en donde este hubiere fijado jurisprudencia.

Cuarta. Derechos de los menores e incapaces.[10] Esta reforma,[11] que fue motivo de una iniciativa presidencial, tiene su antecedente en el "Primer Congreso Nacional sobre Régimen Jurídico del Menor". En la propia iniciativa encontramos que la reforma constitucional sería solo el primer paso: "A esta propuesta seguirán otras, de igual o mayor trascendencia".

Quinta. Desaparición de los departamentos administrativos.[12] Es una modificación[13] que obedece al cambio de status jurídico-constitucional de Quintana Roo y Baja California Sur, específicamente su desaparición como "territorios" y el surgimiento de su personalidad como estados.

Sexta. Caducidad de la instancia.[14] Esta reforma[15] obedece a la eliminación de la imposibilidad de la caducidad de la instancia cuando se tratare de leyes y en materia civil y administrativa.

Esta modificación es interesante porque pone en la línea de evolución del constitucionalismo mexicano un tema de gran importancia para el desarrollo del llamado Estado constitucional de derecho y la implementación de un sistema de defensa de la Constitución. Aquí vemos con claridad que la percepción de la relación Congreso-jurisdicción constitucional empieza a evolucionar precisamente hacia la consolidación de la segunda. Esto lo podemos observar en la intervención del constituyente José Rivera Pérez Campos, en la sesión del día 27 de diciembre de 1974 en la Cámara de Diputados:

> […] se mantuvo por un espíritu de gran respeto al Poder Legislativo. Es decir, se mantuvo que cuando se reclamara en el juicio la inconstitucionalidad de la ley, no existiera

[10] Publicada en el *DOF* del miércoles 20 de marzo de 1974, siendo presidente Luís Echeverría Álvarez, y solo se afectó al art. 107. Iniciativa presentada por el presidente y leída en la sesión de 4 de diciembre de 1973, de la Cámara de Diputados.

[11] Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. X, pp. 626-638.

[12] Publicada en el *DOF* del martes 8 de octubre de 1974, bajo la presidencia de Luís Echeverría Álvarez. La reforma de esta fecha afectó los arts. 27, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 104, 107, 111, 123 y 131. Iniciativa presentada por el ejecutivo y leída en la Cámara de Diputados en la sesión de 3 de septiembre de 1974.

[13] Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. VI, pp. 704-784.

[14] Publicada en el *DOF* del lunes 17 de febrero de 1975, siendo presidente Luís Echeverría Álvarez. Solo se afectó al art. 107. Iniciativa propuesta por varios senadores y leída en el Senado en la sesión de 19 de diciembre de 1974.

[15] Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. X, pp. 638-647.

sobreseimiento del juicio ni caducidad de la instancia. Este homenaje a la eminencia del Poder Legislativo, sin embargo, ha creado en el Pleno de la Suprema corte un obstáculo […].

Séptima. Fuente jurídica de la competencia.[16] La idea[17] fue determinar que sería la ley y no la Constitución la encargada de determinar la competencia para la SCJN y los tribunales colegiados.

Octava. Fortaleciendo el amparo.[18] Esta reforma[19] plantea dos modificaciones en general al texto constitucional:

1. Mediante una modificación al artículo 106 se permitió que los conflictos de competencia puedan ser resueltos también por los tribunales colegiados.
2. Mediante modificaciones al 107 se adecuaron diversas instituciones para convertir este juicio en uno más protector.

Novena. Reforma judicial sistémica.[20] Es una reforma judicial sistémica.[21] Una explicación muy clara sobre su objetivo general la encontramos en el dictamen presentado a la Cámara de Diputados en la sesión de 27 de abril de 1987, en el que se hizo una exposición transversal del asunto. Primero se dejó en claro que el objetivo de la reforma era modificar la relación de competencias entre la SCJN y los tribunales colegiados y, por el otro, se calificó la modificación planteada como el paso de una dimensión cuantitativa a una cualitativa, que significa un esquema nuevo.

En este sentido, el salto cualitativo significó reconocer la necesaria existencia de una nueva distribución de competencias, basada en una división entre lo legal y lo constitucional. Es así que se le otorgó a la SCJN la facultad de revisar la constitucionalidad y a los tribunales colegiados la legalidad.[22]

---

16 Publicada en el *DOF* del lunes 6 de agosto de 1979, fungiendo como presidente José López Portillo. Solo se afectó el art. 107. Iniciativa presidencial leída en la sesión de 19 de diciembre de 1978 en la Cámara de Senadores.

17 Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. X, pp. 647-655.

18 Publicada en el *DOF* del lunes 7 de abril de 1986. Presidente: Miguel de la Madrid Hurtado. La reforma de esta fecha afectó los arts. 106 y 107. Iniciativa formulada por un grupo de senadores y leída en el Senado en la sesión de 29 de noviembre de 1985.

19 Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. IX, pp. 480-493.

20 Publicada el lunes 10 de agosto de 1987, siendo presidente Miguel de la Madrid H. La reforma de esta fecha afectó los arts. 73, 94, 97, 101, 104 y 107. Iniciativa presidencial leída en la Cámara de Senadores el 27 de abril de 1987.

21 Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.*, t. VIII, pp. 509-583.

22 "Si analizamos las reformas al artículo 107 a la luz de las razones dadas por los órganos constituyentes, resulta que tuvieron como propósito darle a la Corte una función exclusivamente constitucional". Igualmente "[…] se inicia el proceso de especialización de la Suprema Corte de Justicia

Décima. Mejorando las garantías constitucionales.[23] La reforma[24] tiene como idea general modificar el sistema de garantías penales, por lo que obedece a un paquete que integra otros artículos constitucionales.

En lo específico, derogó la fracción XVIII del 107. Cabe señalar que en la iniciativa original no se contemplaba esta modificación; fue hasta la propuesta del diputado Juan José Castillo Mota en la propia sesión primera, donde solicitaba la modificación igualmente de los artículos 19 y 107:

> Es por ello, que ante la necesidad de lograr una reforma coherente en la materia a estudio y de una mejor sistemática constitucional y, fieles al espíritu que motiva a la iniciativa original, los suscritos proponemos la reforma al artículo 19 y la derogación de la fracción XVIII del artículo 107 de nuestra Constitución.

Undécima. Distrito Federal.[25] Esta reforma,[26] en lo general, determinó el marco constitucional del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y, en lo específico para la materia de amparo, podemos decir que tuvo un efecto de rebote: la aparición de nuevas autoridades implicó la participación de estas en la esfera de afectación a garantías individuales y, por tanto, debía ser contemplado en las hipótesis del artículo 107, donde específicamente se consideraron los reglamentos de leyes locales expedidas por el Distrito Federal.

Duodécima. Seguridad pública, procuración y administración de justicia.[27] La reforma[28] en comento tuvo como sistema de modificación constitucional tres grandes ejes: *1)* re-

---

en un tribunal constitucional. A partir de entonces, la composición de la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia se integrará por un mayor número de asuntos en donde se controvierten cuestiones relacionadas con los alcances y la interpretación de la Constitución. La mecánica de cambio implica que la Corte transfiere a los tribunales colegiados asuntos en donde no hay debate constitucional propiamente dicho y estos, a su vez, le envían los casos que entrañan problemas constitucionales." Cossío, José Ramón, *op. cit.,* pp. 60 y 175.

23 Publicada en el *DOF* del viernes 3 de septiembre de 1993, siendo presidente Carlos Salinas de Gortari. Afectó los arts. 16, 19, 20, 107 y 119. Iniciativa original del diputado Guillermo Pacheco Pulido, leída en la sesión de 2 de julio de 1993 en la Cámara de Diputados.

24 Por el historial de esta iniciativa *cfr*. AA. VV., *op. cit.*, t. III, pp. 417-559.

25 Publicada en el *DOF* del lunes 25 de octubre de 1993, siendo presidente Carlos Salinas de Gortari. La reforma afectó los arts. 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122. Iniciativa presidencial leída en la sesión de 6 de julio de 1993 en la Cámara de Diputados.

26 Por el historial de esta iniciativa *cfr*. AA. VV., *op. cit.*, t. V, pp. 765-1019.

27 Publicada en el *DOF* del sábado 31 de diciembre de 1994 siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Afectó los arts. 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123. Iniciativa presidencial leída en la sesión de 16 de diciembre de 1994 en la Cámara de Senadores.

28 Por el historial de esta iniciativa *cfr.* AA. VV., *op. cit.* (7a. ed., 2005), t. XII, pp. 9-278.

diseño del sistema de seguridad pública, para plantear las bases de coordinación de competencias entre federación, Distrito Federal, estados y municipios; *2)* reorganización del Poder Judicial (en cuanto a la SCJN, una nueva composición y facultades, con el objetivo de diseñarla para que funcione como una jurisdicción constitucional y, en consecuencia, la creación del Consejo de la Judicatura Federal), y *3)* modificaciones al procurador general de la República y a la viabilidad de las impugnaciones de resoluciones del Ministerio Público respecto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.[29]

En cuanto a las implicaciones en el amparo, la reforma provocó modificaciones a los dos artículos constitucionales relativos al amparo: *1)* en cuanto al 103, precisamos que es la única vez que se ha modificado (se reformaron las frac. II y III), y *2)* en lo relativo al artículo 107, se modificaron las fracciones V, VII, XI, XII, XIII y XVI.

En lo general, las modificaciones obedecen a tres objetivos:

1. La aparición de los tribunales unitarios como autoridades para conocer de juicios de amparo en los supuestos en los que otro tribunal de su especie sea la autoridad responsable.
2. Regular el cumplimiento sustituto de las resoluciones de amparo para los casos de incumplimiento o repetición del acto reclamado, con la condición de que la ejecución de la resolución en sus términos pudiere afectar gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiere obtener el quejoso, quien igual podría solicitar dicho cumplimiento sustituto.
3. La procedencia del amparo contra las decisiones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal.[30]

---

29 *Cfr.* Cossío, José Ramón, *op. cit.*, pp. 63-65.

30 Como señalaría la constituyente (diputada) María del Carmen Segura Rangel: "Cuando determine el no ejercicio de la acción penal, es porque no se comprobaron los elementos del tipo no la probable responsabilidad. Pero sucede en muchas ocasiones, que no se integra debidamente el expediente, por ineptitud de la autoridad investigadora o por deliberada equivocación, como forma de corrupción. ¿Cuál es hasta ahora la vía que tiene el agraviado contra el no ejercicio de la acción penal? La vía de amparo la Suprema Corte de Justicia la declara improcedente por considerar que el acto no viola garantías individuales y porque el Ministerio Público, a juicio de la corte, ya no tendría la exclusividad del ejercicio de la acción penal, había injerencia de la autoridad judicial. Actualmente existe un recurso administrativo interno que prevé el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, para que el denunciante querellante u ofendido, puedan recurrir al Procurador General de la República, quien oyendo el parecer de sus agentes, decide en definitiva, si debe o no ejercitarse la acción penal. En la realidad este recurso es ineficaz y deja al particular sin la posibilidad de obligar al Ministerio Público a ejercitarla cuando indebidamente se hubiese negado a hacerlo". Cámara de Diputados, sesión de 21 de diciembre de 1994. AA. VV., *op. cit.* (7a. ed., 2005), t. XII, p. 236.

Décima tercera. Surgimiento del Tribunal Constitucional.[31] Esta es una reforma[32] sistémica que tuvo un doble objetivo: *1)* perfeccionar la función de la SCJN como Tribunal Constitucional, y *2)* reordenar algunas cuestiones del gobierno y administración del poder judicial.[33]

Siguiendo el espíritu de la reforma de 1994, esta modificación pretendió otorgar mayor posibilidad de calidad en la actuación de SCJN, debido a que implantó un filtro más para que esta conociera en materia de amparo: la llamada "importancia y trascendencia". Conjuntadas, las reformas al artículo 94, párrafo sexto, y al 107, fracción IX, otorgan a la Corte la posibilidad de que mediante acuerdos generales determine qué asuntos, en revisión de amparo, conocería ella misma, y cuáles, resueltos por los tribunales colegiados, no aceptarían recurso alguno.

Décima cuarta. Resolviendo temas pendientes.[34] Esta reforma, la más importante en los últimos años,[35] tuvo como objetivo modificar sistemáticamente el entramado de justicia constitucional en nuestro país, en especial el amparo, como juicio de protección de derechos humanos o, al tenor de las palabras de la exposición de motivos: "Su objetivo es fortalecer y perfeccionar al Poder Judicial de la Federación y consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, permitiéndole concentrarse en asuntos que revisten la mayor importancia y trascendencia constitucional".[36]

Ahora bien, el impacto fundamental de la reforma realmente se dio, como se ha dicho, en el mejoramiento del amparo. En ese sentido, los aspectos medulares de la reforma son:

1. Ampliar su objeto para proteger derechos humanos en tratados internacionales. La reforma se refiere de manera genérica en el artículo 103, fracción I, a: "los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte", pero textos muy interesantes, en cuanto a su protección, se ventilaron durante el proceso de análisis de la reforma, como el siguiente:

> Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen las garantías que consagra esta

---

31 Publicada el viernes 11 de junio de 1999, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Afectó los arts. 94, 97, 100 y 107. Iniciativa presidencial cuyo dictamen de comisiones en el Senado fue leído en la sesión de 27 de abril de 1999.

32 Por el historial de esta iniciativa *cfr*. AA. VV., *op. cit.* (7a. ed., 2005), t. XIII, pp. 127-164.

33 *Cfr.* Cossío, José Ramón, *op. cit.*, pp.70-76.

34 *DOF* de 6 de junio de 2011. Modificó los arts. 94, 103, 104 y 107.

35 "La reforma al juicio de Amparo más importante que se haya realizado en nuestro país en los últimos 25 años", señalaría el Senador Pedro Joaquín Coldwell en su intervención para la defensa del dictamen. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, jueves 10 de diciembre de 2009.

36 Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, martes 7 de diciembre de 2010, p. 62

> Constitución, con independencia de su carácter individual o social, o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales en la materia que estén de acuerdo con la propia Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.
>
> Para la resolución de las controversias previstas en este artículo, los tribunales de amparo tomarán en consideración los criterios emitidos por los órganos de los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos a los que México esté integrado, siempre que ello no contradiga las disposiciones de esta Constitución y redunde en una ampliación de su ámbito protector.
>
> Los tribunales deberán dar plena efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales en las dimensiones que sean directamente aplicables, y deberán fijar los efectos del amparo de modo que permitan maximizar su efectividad jurídica respecto del quejoso, no obstante el margen de libertad regulativa que el legislador retiene respecto de los mismos.[37]

En este sentido, la reforma de amparo tiene que ser vista en conjunto con la reforma constitucional llevada a cabo cuatro días después, el 10 de junio de 2011:[38] la "reforma en derechos humanos", pues con ella comparte la adopción de los estándares internacionales de derechos humanos y la defensa de los contenidos en los tratados internacionales ratificados por México.[39]

2. Resolver no solamente sobre actos, sino también sobre omisiones de la autoridad que violen derechos humanos y sus garantías.

3. Establecer el amparo adhesivo.

4. Para la procedencia del amparo introducir la figura más abierta del interés legítimo, lo que permite el establecimiento de amparos colectivos o, como en la doctrina anglosajona se denominan, *class action.*[40]

---

37 Intervención del senador Ricardo Monreal Ávila.

38 *Cfr.* Collí Ek, Víctor Manuel, "Improving Human Rights in Mexico: Constitutional Reforms, International Standards, and New Requirement for Judges", *Human Rights Brief*, Washington, vol. 20, núm. 1, otoño de 2012, pp. 7-14.

39 El 10 de junio de 2011, la Constitución mexicana recibió una modificación a 11 arts.: 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, es uno de los cambios más significativos y esperados en México, el tema principal es el mejoramiento de la protección de los derechos humanos, con la adopción del principio *pro homine* y los estándares internacionales, el cambio de denominación, de "garantías individuales" a "derechos humanos", entre otros aspectos. El origen de la modificación es una serie de iniciativas tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, que en coordinación con los esfuerzos de la "Reforma del Estado" de 2008, avanzan sobre lo que en su momento se dictaminó como necesidades de reforma en materia de protección de derechos humanos en México.

40 Como se dice en la exposición de motivos: "permitiendo que se constituya como quejoso en el amparo, aquella persona que resulte afectada por un acto que violente un derecho reconocido por el orden jurídico o, no violentando directamente el derecho, se afecte la situación jurídica derivada del propio orden jurídico." Cámara de Senadores, *Diario de los Debates,* jueves 10 de diciembre de 2009.

5. La posibilidad de que la Corte emita una declaración de carácter general en juicios de amparo indirecto en revisión por jurisprudencia, y sobre la inconstitucionalidad de una norma general, exceptuando a las de naturaleza tributaria.

Por último, es importante señalar que, de acuerdo con el artículo segundo transitorio del decreto de reformas analizado, "El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto", esto es, al 4 de octubre de 2011 debió haberse expedido la Ley de Amparo y demás disposiciones relativas; lo que no sucedió, y en vista de esto, la SCJN, los días 3 y 4 del mismo mes, a efecto de dar cumplimiento a los contenidos de la reforma, emitió dos acuerdos: *a)* Instrumento Normativo por el que se modifican diversos puntos del Acuerdo General Plenario 12/2009 relativo a las atribuciones de los Tribunales Colegiados de Circuito al ejercer la competencia delegada para conocer de los incidentes de inejecución de sentencia y repetición del acto reclamado, y *b)* Acuerdo General 11/2011, relativo a la declaración de inconstitucionalidad.

Fue hasta el 2 de abril de 2013 cuando se expidieron en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la Ley de Amparo y reformas legales necesarias. Con esto se estaba cumpliendo a destiempo con las disposiciones constitucionales.

III. La reforma constitucional al amparo directo que no salió a la luz

Ya que hemos hecho un repaso de evolución histórico-constitucional del juicio de amparo, partiendo de cómo lo entendió Carranza, pasando por las discusiones en el constituyente y cada una de las reformas que ha tenido nuestra Constitución sobre este tema, ahora abordaremos lo que llamamos la oportunidad perdida. Esto es pertinente para nuestro análisis, ya que está relacionado con lo que pudo ser una posible evolución del funcionamiento del amparo directo.

Llamamos "oportunidad perdida" a una propuesta que venía con el paquete de reformas constitucionales que finalmente fueron publicadas el 6 de junio de 2011 pero que, como veremos, no fue aprobada.

La reforma constitucional de amparo en 2011 implicó una oportunidad de cambio a una de las vertientes del federalismo judicial, en específico, aquella relativa a la casación y su relación con el juicio de amparo directo.

El amparo, como sabemos, es el juicio de protección de derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana y los tratados internacionales[41] legitimados

[41] Precisamente uno de los avances de la reforma constitucional de amparo de 2011 implica el reconocimiento de la protección de derechos humanos de sede internacional que, como veremos, tendrá un efecto práctico en las decisiones de la Corte mexicana.

para las personas en nuestro país. A fin de cumplir esta función, son diversas las vías para su procedencia, siendo una de ellas el amparo directo.

Dicha figura está relacionada con el federalismo judicial en la intervención de dos elementos: en primera instancia, las denominadas comúnmente "violaciones directas" a la Constitución, que se traducen en el daño a un derecho reconocido en el texto constitucional o en la esfera de estándares internacionales legítimos en México, y segundo, el concepto de "violaciones indirectas" a la Constitución —vía los artículos 14 y 16 constitucionales, denominadas "garantías de legalidad"— lo que, a diferencia de las anteriores, comporta una violación de naturaleza legal, en este caso realizada por autoridades judiciales del orden local al emitir sus sentencias. Este segundo caso, recordemos, fue el centro de la discusión en este tema del proyecto de Carranza y del voto particular en el Congreso Constituyente. En todo sentido, lo importante es tener claro que la violación estudiada en el amparo directo, en su naturaleza es eminentemente legal, y que solo mediante el filtro del estudio de la legalidad se hace "indirectamente" constitucional.

Visto lo anterior, el amparo directo permite que la justicia federal —en especial los tribunales colegiados de circuito— pueda estudiar y calificar sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales locales. En tal sentido, como podrían afirmar los constituyentes Jara y Medina, esto implica la eliminación de la definitividad de las sentencias locales.[42]

---

[42] Ejemplo de ello lo encontramos en el criterio: "Amparo Directo. Procede contra las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, en materia de derechos humanos, salvo tratándose de cuestiones electorales. De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial -federal, local, del Distrito Federal o municipal-, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las constituciones locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXII, agosto de 2010, Novena Época, registro: 164177, Pleno, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 68/2010, p. 5.

Durante el proceso de la reforma constitucional de 2011 al amparo, la iniciativa propuesta sugería un cambio sustancial en esta relación, devenida del estudio de la legalidad de las sentencias locales vía amparo directo. En ella se sostenía, primeramente, que la procedencia del amparo directo en estos casos se había extendido, creando un sistema muy complejo de la justicia federal, al igual que a pesar de su intervención sobre la local podría considerarse infructífera, ya que, en su gran mayoría, las decisiones dictadas en amparo directo en este rubro resultaban negadas, poniendo así en cuestión el provecho real de mantener el diseño intervencionista actual.

Por tal motivo, la iniciativa[43] —para lo que importa en nuestro estudio— sugería un cambio en dos líneas: el fortalecimiento de la autonomía de los tribunales locales, en conjunción con una facultad deliberativa de los tribunales colegiados de circuito —quienes conocen en la justicia federal de este amparo directo— acerca de cuáles asuntos abordar y cuáles no. Para lograr estos fines, la propuesta implicaba dos criterios de selección: importancia y trascendencia.[44]

Como señalaba la iniciativa presentada,[45] el objetivo no era eliminar el amparo directo; más bien era disminuir la intervención de la justicia federal en el ámbito local. ¿Cómo quería lograrse esto? Mediante el mantenimiento del control de la constitucionalidad directa y en casos específicos proceder únicamente por importancia y trascendencia, apoyando a la consolidación de los tribunales locales, que las emitieron, como órganos definitivos.

Aunado a lo anterior, se delineaba un tercer filtro, consecuencia natural del nuevo sistema propuesto; que el tema en estudio fuera de constitucionalidad y no de legalidad, que la intervención de la justicia federal se diera cuando el asunto implicara no violaciones a las "garantías de legalidad", sino una violación directa a la Constitución mexicana.

Como se puede ver, la propuesta generaría en su implementación un sistema novedoso, implicaba una apertura a consolidar la capacidad de decisión de los poderes judiciales locales. Desafortunadamente, esta iniciativa no fue aprobada en las comisiones respectivas por las razones siguientes:

---

43 Puede ser consultada en: Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, sesión de 10 de diciembre de 2009.

44 Según la exposición de motivos del dictamen de las comisiones, implicaba la ponderación de: "a) que a juicio del Tribunal Colegiado de Circuito, la naturaleza intrínseca del caso permita que el mismo revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del trema, es decir en la afectación o alteración de valores sociales, políticos, o en general de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano, relacionados con la administración o impartición de justicia y b) que el caso, también a juicio del Tribunal Colegiado de Circuito, revista un carácter superior reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos". *Ibidem*, pp. 68 y 69.

45 Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 7 de diciembre de 2010, núm. 3156-IX, p. 28.

> Por otro lado, estas comisiones dictaminadores coinciden en términos generales con los argumentos contenidos en la iniciativa en el sentido de que hoy en día los poderes judiciales locales gozan de una mayor autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas. Asimismo, que la confianza en ellos ha ido aumentando, sustentada principalmente en las reformas al artículo 116 constitucional y en aquellas normas y acciones que van abriendo en nuestra sociedad las puertas de un Estado de derecho, sin embargo, estas comisiones no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la *importancia y trascendencia.*
>
> En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa con la finalidad de no afectar el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.[46]

IV. El amparo directo y su interpretación por la SCJN. Efectos del nuevo modelo actuante

Habiendo analizado la dimensión textual-constitucional del amparo en nuestro país, su origen, evolución y posible vía de desarrollo fallida, ahora abordaremos las interpretaciones que la SCJN, en específico del Pleno, como máxima autoridad jurisdiccional de constitucionalidad de México, ha dado una vez instaurada la Décima Época de su jurisprudencia.

Responder a ¿por qué la Décima Época? parecería ya obvio, pero aun así lo resaltamos. Es la época marcada por las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011: amparo y derechos humanos, cuya apertura a los estándares internacionales ha generado una dinámica y contenidos de interpretación del máximo Tribunal del país, cuyo eje fundamental son precisamente esos derechos humanos, y esto es a lo que se ha llamado "nuevo paradigma", justamente dentro del cual desarrollamos nuestro discurso.

Nuestro abordaje no es exhaustivo, más bien busca ofrecer un análisis sobre los criterios que afectan al amparo directo de una manera estructural y, en ese sentido, nos podríamos atrever a afirmar que si lo afectan, no solo lo afectan a él, sino tam-

[46] El texto de la iniciativa señalaba en el art.107, frac. III, inciso a), cuarto párrafo: "El amparo a que se refiere este inciso será procedente cuando, además de los requisitos que para ello se establecen, las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia en los términos que precise la ley reglamentaria". Fracción V, último párrafo: "En todos los casos a que se refiere esta fracción, la procedencia del juicio de amparo se regirá por lo establecido el inciso a) de la fracción III del presente artículo".

bién a la institución del amparo en general. Dichos criterios generan pautas o vías de desarrollo que ven a este importante juicio *in situ*, esto es, como un juicio con sus reglas, pero más importante, como un juicio, y sus objetivos o finalidades, que son la defensa de los diferentes derechos humanos de nuestro sistema constitucional, al igual que su interrelación y mutua influencia.

4.1. Una decisión fundamental sin la cual no se entienden las demás: la existencia del parámetro de regularidad constitucional

Aprovechando la resolución de un asunto concreto[47] y el planteamiento de una pregunta crucial (¿cuál es la naturaleza y posición de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales?), la SCJN se vio en la necesidad de definir una aporía que había requerido resolución desde 2011.

En una primera parte, la resolución llevaría a dos decisiones:

Primera, reconoce que los derechos humanos contenidos en tratados internacionales se integran al texto de la Constitución, creando una "masa de derechos" [48] o "bloque de derechos".

Segunda, se retoma el tema de las "cláusulas de excepciones" del caso de derechos indígenas, estudiado arriba, pues sostiene que cuando la Constitución mexicana plantee una restricción de un derecho humano que no está así en tratados internacionales, deberá decidirse de acuerdo con el texto constitucional.

Esto nos llevaría a preguntarnos: ¿en qué cambió las decisiones de 2012? En dos cosas: la SCJN resolvería que esta segunda decisión no representa una regla, sino más bien una cláusula interpretativa que se ponderaría en cada caso concreto, lo que ya significaba un avance en la relación del concepto de supremacía constitucional. Lo segundo llevaría a la votación siguiente.

La tercera votación fue más sencilla, pero implicaba un problema práctico de la relación entre la dimensión nacional e internacional. Se trataba de determinar el valor de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y sobre esto se expresaría la siguiente jurisprudencia: "La jurisprudencia emitida por

---

47 Por su naturaleza, el asunto tiene el objetivo de definir una interpretación cuando en casos previos y por fuentes jurisdiccionales diversas se han sostenido criterios encontrados. El caso fue conocido los días: 12, 13 y 15 de marzo de 2012; 26, 27 y 29 de agosto. CT 293/2011, ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659*

48 Esta afirmación se definiría en las primeras sesiones —en especial la de 12 de marzo de 2012— donde se discutió sobre la bonanza de adoptar el término "bloque de constitucionalidad", concluyéndose que era mejor la otra denominación control de regularidad, sin hacer referencia a la fuente.

la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona".[49]

4.2. El efecto en el amparo directo

En México, el juicio de amparo es el único juicio que puede ser emprendido por las personas para defender violaciones a sus derechos humanos. Es por eso que determinar si un derecho de este tipo previsto en un tratado internacional puede ser analizado por este juicio era una tarea trascendente dentro de esta dinámica del nuevo sistema de defensa en México iniciado en 2011. A esto se avocó la SCJN en el asunto en estudio.[50]

El problema inmediato era procesal, pues se trataba de definir si al analizar la contradicción de un tratado internacional y una ley mexicana se generaba un problema de constitucionalidad o de legalidad. El amparo, al tratarse de un juicio de protección constitucional, solo permitiría el análisis del primer caso.

Sin embargo, en el fondo llevaba el tema de derechos humanos, porque se planteaba el interrogante de que si en ese tratado internacional se comprendieran derechos de este tipo, no estando la Constitución mexicana de por medio, sino solo una relación de contradicción inmediata entre aquel y una ley mexicana, ¿cómo debía contemplarse? Como se puede ver, la decisión de la incorporación de los derechos humanos en tratados internacionales, devenida de la contradicción de tesis (CT) 293/2011, se volvía crucial para este asunto.

El ministro ponente indicaría: "El problema jurídico a resolver consiste en determinar si para efectos de la procedencia de un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo directo, es una cuestión de constitucionalidad, cuando se alegue que una ley contraviene un tratado internacional que reconozca un derecho humano".[51]

La decisión se tomaría en conexidad con la CT 293/2011, ya que si ahí se resolvió que los derechos humanos en tratados internacionales formarían esta "masa de derechos" internacionales-constitucionales, un problema de derechos en un tratado sería, de esta forma, un problema de constitucionalidad, y, en ese sentido, de conoci-

---

[49] SCJN, *Versiones Taquigráficas*, 3 de septiembre de 2013, p. 30. El término "vinculante" se refiere al establecimiento de criterios mínimos para los jueces mexicanos, como indicaría el ministro Zaldívar. Esto fue aceptado por seis votos.

[50] CT 21/2011, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortíz Mena, resuelta el 9 de septiembre de 2013. Fue sesionada el 12 y 15 de marzo de 2012, y 5 y 9 de septiembre de 2013. Decidida por nueve votos, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=124100*

[51] SCJN, *Versiones Taquigráficas*, 5 de septiembre de 2013, pp. 3 y 4.

miento de un juicio de amparo. Por tal motivo, se adoptó la siguiente interpretación: "Cuestión constitucional. Para efectos de la procedencia el recurso de revisión en amparo directo se surte cuando su materia versa sobre la colisión entre una ley secundaria y un tratado internacional y se advierta prima facie que existe un derecho humano en juego".

Esta idea de identificación *prima facie* fue controvertida por el ministro Cossío, para quien su adopción resultaría restrictiva para la procedencia del juicio de amparo —pues obligaría al juez a identificar el derecho humano claramente en el momento de analizar la procedencia de juicio y no en el estudio del fondo, lo que podría resultar restrictivo— y "desvirtúa la condición que se está presentando en la reforma", es decir, una condición de mayor protección y defensa.[52]

¿Cómo se debe entender esto? Aunque, como en el asunto anterior, todavía se ve una liga robusta entre la defensa de los derechos humanos y la supremacía constitucional, pues el filtro es, como dice la jurisprudencia, "cuestión constitucional", esta decisión resulta un elemento más de un sistema que va facilitando exponencialmente la defensa de los derechos humanos en México, en este caso, el reconocimiento de que pueden existir derechos humanos violentados por leyes mexicanas relacionados exclusivamente con tratados internacionales y, además, estas leyes, por tal motivo, pueden ser impugnadas por las personas mediante amparo. En última instancia, esto genera la invitación a las personas para un mayor compromiso con la defensa de sus derechos.

4.3. Personas morales como sujetos de amparo[53]

Este asunto es importante porque define la legitimidad de quienes pueden solicitar un juicio de amparo, específicamente desde la problemática de la naturaleza de las personas morales para este efecto. La decisión se dio a partir de un problema de tipo fiscal, en donde personas morales estaban solicitando que se les reconocieran derechos humanos. En ese sentido, se trataba de responder a la pregunta de si las perso-

[52] Sigue el ministro: "Si esto es así, como juez, yo de entrada no sé en cuál tratado internacional existe o está contemplado, previsto, reconocido, como se quiera, un derecho humano, yo como juez constitucional tengo que ver ese tratado, identificar dentro de este tratado, que en principio –insisto– puede no tener una vocación de derechos humanos, un derecho humano. Creo que esto no puede hacerse en la condición de procedencia, ni creo que esto es apreciable prima facie, creo que es exactamente al revés de lo que dice el principio." SCJN, *Versiones Taquigráficas,* 9 de septiembre de 2013, pp. 4 y 5.

[53] CT 360/2013. Ministra ponente: Margarita Luna Ramos, sesionada el 21 de abril de 2014. Relacionada con la CT 56/2011. Unanimidad de 11 votos, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=155733*

nas morales pueden gozar de estos derechos.[54] La Corte resolvería que sí, a partir de determinados supuestos.

Primero, el orden jurídico mexicano reconoce la existencia de personas morales, que tienen personalidad jurídica y son sujetos de derechos y obligaciones.

En un análisis del artículo 1 constitucional, al afirmarse que todos los mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados, se incluye a las personas morales. Igualmente, se reconoce que les es aplicable el principio pro persona.

Un punto fundamental: se reconocen los derechos humanos para las personas morales, pero en el presupuesto de que estos sean los consecuentes a su naturaleza y fines.

4.4. Acceso a la justicia. Interés legítimo[55]

¿Qué es el interés legítimo como presupuesto para promover amparo? Como vimos, esta institución es novedosa en el nuevo modelo constitucional de este juicio; de ahí la importancia de definirlo.

Las salas de la Corte habían delimitado en sentido diverso cómo debía entenderse este concepto, qué tipos de intereses debía proteger, en especial sobre la base del sujeto afectado. La Primera aceptaba la protección de intereses individuales y colectivos. La Segunda se inclinaba solo a la dimensión difusa o colectiva. La decisión de la Corte involucraría intereses individuales y colectivos.

Ahora bien, ¿cómo se identifica este interés legítimo? Dice la Corte: tiene que haber una vinculación con una norma jurídica, bastando que establezca un derecho objetivo. Y se apura a explicar que es un concepto jurídico indeterminado, un concepto abierto que debe ir cambiando y adecuándose a cada caso concreto.

Para entenderlo mejor se exponen sus características distintivas, las que engloban lo que debe ser, subrayándose que deben observarse en conjunto:

---

54 "¿Las personas morales pueden ser titulares de Derechos Humanos? o ¿estos son exclusivos de las personas físicas? La respuesta fue otorgada por la Suprema Corte, en un asunto del que fui ponente, en el sentido de que las personas morales son titulares de derechos que, inscritos en el rubro de derechos humanos, comprenden los que le son aplicables de acuerdo a su naturaleza y a la consecución de sus fines". Luna Ramos, Margarita, "¿Las personas morales tienen derechos humanos?", *El Universal*, Opinión, 6 de mayo de 2014, *http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/05/70112.html*

55 CT 111/2013. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Sesionada el 3 y 5 de junio. Mayoría de ocho votos. Se analizaba, entre otras cosas, la Ley de Amparo y el principio pro persona del art. 1 de la CPEUM, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=149308*

a) la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso;
b) el vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico;
c) consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad, como ocurre con el interés simple, lo que implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos;
d) la concesión del amparo es un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro, pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso se llegara a dictar;
e) debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciar bajo un parámetro de razonabilidad y no solo como una simple posibilidad;
f) el quejoso tiene un interés propio distinto de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de tales fines, se incide en el ámbito del interés propio;
g) la situación jurídica identificable surge de una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial;
h) si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta, ni tampoco indetectable, e
i) el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

4.5. Principio de progresividad de los derechos humanos[56]

El objetivo de este asunto era establecer cuál era la norma aplicable para determinar el plazo de promoción de un juicio de amparo directo en el que se impugna una sen-

[56] CT 366/2013. Ministra ponente: Olga Sánchez Cordero. Sesionada el 28 y 29 de abril de 2014. Ocho votos. Se analizaban artículos transitorios de la Nueva Ley de Amparo y el 17 de la CPEUM, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=156169*

tencia definitiva privativa de libertad personal, dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, esto es, antes de 3 de abril de 2013.

En este sentido, las normas jurídicas potencialmente aplicables eran: las relativas a la Ley de Amparo derogada —que no requería un plazo—, o las de la nueva ley —en específico el plazo de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17—. Se determinaría que la norma aplicable es la nueva.

Ahora bien, decidido esto, se tenía que analizar si la interposición de un plazo, cuando en la ley anterior no exigía alguno, no resultaba lesivo de derechos humanos y era conforme con el principio de progresividad de los mismos.

Para determinar esto último, se propuso la realización de un "test de proporcionalidad", para definir el fin constitucionalmente válido, la necesidad y proporcionalidad de la medida.

Lo primero que debía considerarse es la existencia de una interdependencia entre el derecho de acceso a la justicia, los derechos a la reparación del daño, el derecho a la verdad y la justicia de las víctimas. En el test debía tenerse en cuenta esta interdependencia.

Como primer punto, uno de los fines principales del plazo es el de brindar seguridad jurídica a las víctimas del delito; en especial el derecho a la reparación del daño. De acuerdo con la ley anterior, la falta de término era lesiva, al existir una indefinición sobre el disfrute de los derechos derivados de la reparación, además de que afectaba prerrogativas a la verdad y la justicia. En ese sentido, la limitación del plazo tiene una finalidad constitucionalmente legítima.

Por otro lado, la restricción del plazo es razonable, permite preparar la defensa y dejar un equilibrio entre el derecho de los sentenciados y los de la víctima.

La proporcionalidad de la medida se determina atendiendo a la existencia del plazo razonable de ocho años, un periodo mayor a los que permiten controvertir otro tipo de sentencias y actos.

Sobre la progresividad se afirmó que es importante contar con un plazo, lo cual es compatible con el derecho de acceso a la justicia.

La previsión del término de ocho años no implica una medida legislativa regresiva, no es un obstáculo desproporcionado, porque permite contar con un tiempo adecuado para ejercer este derecho y tutelar la libertad deambulatoria.

4.6. Control de constitucionalidad y convencionalidad[57]

¿Quién y cuándo se puede realizar el control difuso de constitucionalidad o convencionalidad concentrado y difuso? Aquí podemos ver cómo se va estructurando el fun-

[57] Amparo Directo en Revisión 1046/2012. Ministro ponente: José Ramón Cossío. Sesionado el 6, 7 y 16 de abril de 2015, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=138135*

cionamiento de los controles de constitucionalidad, convencionalidad, concentrado y difuso, entre los que se encuentra el amparo, en general, y el amparo directo, en específico, insertos a su vez en el nuevo paradigma de derechos humanos.

El asunto tiene su origen en un juicio ordinario civil en el que se demandó el pago de diversas prestaciones por concepto de responsabilidad civil y daño moral, por negligencia médica y falta de cuidados hospitalarios.

En el desarrollo de la trama procesal, específicamente del segundo juicio de amparo directo, también promovido por la actora, el tribunal colegiado que conoció del asunto, a partir de una interpretación del artículo 1 constitucional y en ejercicio de un control de convencionalidad de carácter difuso, declaró la inconvencionalidad del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal. Esta resolución es la materia de estudio.

El análisis se dividió en cuatro partes o preguntas, que centralmente tendrían el objetivo de hacer un ajuste al sistema de control de constitucionalidad y convencionalidad, que la Corte había diseñado en el expediente varios denominado comúnmente *caso Radilla*.

Primera parte. Retroactividad en las normas constitucionales, con la pregunta: ¿puede afirmarse que hay aplicación retroactiva del artículo 1 constitucional, por la circunstancia de que el control que ordena su contenido se realiza al examinar resoluciones judiciales que decidieron sobre hechos acontecidos con anterioridad a la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 en el *DOF*?

La respuesta fue que no.[58] Se decidió que no existe impedimento alguno para aplicar el artículo 1 constitucional a hechos acontecidos —específicamente en 2006— antes de su vigencia.

Se entendió que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una unidad coherente y homogénea y que en el caso no se crea[59] una nueva situación con la reforma de su artículo 1, pues simplemente se hizo obligatorio un método de interpretación. Esta medida se determinó como una "regla general", ya que pueden existir casos en que el propio constituyente permanente determine la no aplicación retroactiva.

Segunda parte. Facultad de los tribunales colegiados para ejercer de oficio un control de regularidad constitucional, bajo el cuestionamiento: ¿el tribunal colegiado de circuito tiene facultad para ejercer de oficio un control de regularidad constitucional?

El problema se centró en definir qué es lo que se puede hacer en control concentrado y lo propio en control difuso.

58 Votación favorable, 6 de abril de 2015, p. 23

59 La intervención del ministro Zaldívar es interesante, al afirmar que el control difuso no nace con la reforma de 2011, sino más bien es la primera vez que se vincula jurisdiccionalmente.

Para responder a ello, en primer lugar, el ponente —a manera de ejercicio analítico— iría eliminando las hipótesis bajo las que puede darse esta relación entre control concentrado-difuso:

a) órganos que realizan control difuso no pueden realizar control concentrado;[60]

b) órganos que pueden realizar control concentrado pero no están conociendo de un medio de control concentrado sí pueden realizar control difuso,[61] y

c) órganos que pueden realizar un control concentrado y están conociendo de un control concentrado, ¿pueden realizar control difuso? Aquí radicó el problema central del asunto.

El proyecto propuso lo siguiente: "los órganos que están realizando control concentrado pueden realizar control difuso, siempre que se trate de normas procesales con las cuales actúa,[62] y no con normas sustantivas que estén siendo discutidas en el propio proceso".[63]

En conclusión, no pueden realizar control difuso de normas sustantivas.

Tercera parte. Ejercicio *ex officio* del control difuso. Pregunta: ¿el tribunal colegiado está facultado para ejercer dicho control *ex officio*?

Respecto de normas cuya aplicación le corresponde, la respuesta fue afirmativa.[64]

Cuarta parte. Necesidad de examinar el análisis efectuado por el tribunal colegiado sobre el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal. Interrogante: ¿fue correcta la decisión del tribunal colegiado al declarar la inconvencionalidad del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal?

En primer lugar, como se dijo líneas arriba, al no tratarse de una norma procesal, no podía ejercerse el control difuso. Esto llevó a la Corte a decidir que

> […] el Tribunal Colegiado podía resolver sobre la convencionalidad de la disposición legal —esto es el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal— a partir de un ejercicio concentrado y tomando en cuenta tres supuestos, bien porque: a) hubiera habido un

---

60 "Esto quiere decir: un juez de primera instancia, una sala de apelaciones, un tribunal laboral, una junta de conciliación, en fin, cualquiera de estos órganos no puede realizar un control concentrado y declarar en sus puntos resolutivos la inconstitucionalidad o la inconvencionalidad de un precepto legal", sesión de 6 de abril de 2015, p. 24

61 "[...] los órganos que tenemos a nuestro cargo realizar control concentrado, básicamente los órganos del Poder Judicial de la Federación podemos realizar control concentrado, desde luego, control difuso sí, ¿cuándo podemos realizar control difuso? Cuando no estemos conociendo de un medio concentrado, tenemos un juez en un proceso penal, otro juez en un proceso civil, otro juez en un proceso administrativo". Sesión de 6 de abril de 2015, p. 25

62 "¿Cuáles son estas normas procesales? Ya sabemos: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley de Amparo o la Ley Reglamentaria del Artículo 105 básicamente". *Ibidem*, p. 26.

63 Siete votos a favor. 7 de abril, p. 28.

64 Siete votos a favor. *Ibidem*, p. 41.

planteamiento de inconstitucionalidad en los conceptos de violación; b) en estos se advirtiera una causa de pedir en ese sentido, o c) haya sido el caso de suplir la queja deficiente.[65]

4.7. Derechos humanos, actos no reclamados[66]

La hipótesis en estudio era sobre cómo debe actuar el juez de amparo cuando advierta que por actos distintos al reclamado se están vulnerando derechos humanos en perjuicio del tercero interesado o de una persona ajena al problema en estudio.

En síntesis, el tema era amparo contra autoridades y actos no reclamados, tomando en cuenta la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En primer lugar, para precisar su objeto, el estudio analizaba figuras que podrían considerarse hipótesis similares como: la suplencia de la deficiencia de la queja, la cual opera sobre conceptos de violación o agravios, ante la ausencia de estos, pero sin autorizar a modificar la litis del juicio, tampoco a considerar actos que no fueron reclamados, ni a tomar en cuenta autoridades que no han sido llamadas al procedimiento.

De igual manera, podría existir una suplencia mucho más amplia como en materia agraria, en donde se puede alterar o variar los actos reclamados, pero donde siempre es necesario dar oportunidad en el procedimiento a esas autoridades de ser escuchadas y considerar su posición.

Otro es el tema de la posibilidad de vincular autoridades distintas de las responsables para efectos de lograr el cumplimiento de la sentencia de amparo.

Ahora bien, sobre la justificación de la obligación de dar vista a otra autoridad cuando se advierta alguna violación a un derecho humano, la Corte indicaría que esto deriva de la obligación establecida en el artículo 1 constitucional. Es así que la Corte definió una reparación integral de los derechos que pudieran haber sido afectados.

Centralmente se propusieron los lineamientos a seguir para cuando se advierta alguna violación, estableciendo que cuando el juez observe una violación a derechos humanos, tiene la obligación de dar vista a la autoridad que estime competente. Adicionalmente se consideró importante indicar que el juez no puede excederse de sus facultades constitucionales, y especialmente debía ponderarse el principio de interés superior del menor.[67]

---

65 Sesión de 16 de abril de 2015, p. 30, siete votos a favor de la propuesta modificada.

66 CT 58/2015. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesionada el 25 y 26 de abril de 2016, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=177678*

67 Votación compleja, en general, siete votos a favor de la propuesta del proyecto a excepción de la ministra Luna, quien, entre esos siete votos, vota en contra de la segunda parte, relativa a la obligación de dar vista.

4.8. Aplicación incompleta de la jurisprudencia, ¿tema de constitucionalidad?[68]

En este asunto se discutiría si el hecho de que un tribunal colegiado no aplique en toda su extensión la jurisprudencia de una de las salas de la Corte debía ser considerado un tema de constitucionalidad o legalidad, lo anterior a fin de determinar si podía ser analizado a través de una revisión en amparo directo y derivado de un estudio oficioso en suplencia de la queja.

En la jurisprudencia referida[69] se determinaban los efectos y alcances de no respetar el derecho a la defensa, a través de interpretar el artículo 20 constitucional.

El tribunal colegiado había declarado que una persona no había sido asistida por un abogado —sino por alguien de confianza— y con ello había invalidado la declaración ministerial donde esta circunstancia se había dado, pero no había hecho la declaración de invalidez de las pruebas obtenidas como consecuencia de ello, como sí determinaba la jurisprudencia de la Corte.

La Corte definiría que sí se trataba de un tema de constitucionalidad.[70] Aunque aquí encontramos otra oportunidad perdida, porque, debido a la dinámica del propio asunto, posteriormente esta decisión no sería tomada en cuenta, pero queda el registro en las sesiones para entender algo que requiere definición en este nuevo paradigma de derechos humanos.

---

68 Amparo en Revisión 901/2015. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz. Sesionado el 8 de diciembre de 2016; 9, 16, 19 y 23 de enero de 2017 (revisión en amparo directo). Se analizaba el art. 242, frac. I, del Código Penal para el Distrito Federal, *http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=184424*

69 Se traerían a la discusión asuntos resueltos en las salas, pero a diferencia de ellos, donde la jurisprudencia se cumplía cabalmente, en este, el tribunal colegiado no había dado todo el alcance a la interpretación de la Corte.

70 Por una mayoría de seis votos a favor de la propuesta, se decidió que se trataba de un tema de constitucionalidad y, por tanto, era motivo de estudio por la vía de revisión de amparo directo. Sesión de 16 de enero de 2017, p. 16. De igual manera se decidiría que para la toma de muestras biológicas no era necesaria la presencia de un abogado o persona de confianza. Sobre ello véase la intervención del ministro presidente en la sesión de 23 de enero de 2017, p. 74.

El control de constitucionalidad y convencionalidad en el amparo directo

*Ydalia Pérez Fernández Ceja**

I. Introducción

Antes de la reforma constitucional de 2011 y del caso *Radilla Pacheco vs. México*, el amparo directo tenía limitaciones para interpretar la inconstitucionalidad de una ley, por ser un medio de control constitucional estrictamente concentrado y porque ni el control difuso ni el de convencionalidad se reconocían en nuestro marco jurídico nacional.

En esta etapa no hubo variaciones al aplicar la regla general para analizar la inconstitucionalidad de una norma vía amparo directo, que requería haberse aplicado dentro de la secuela procedimental o en el acto reclamado, causando una afectación en las "garantías individuales" del quejoso.

Igualmente, los parámetros para estudiar la inconstitucionalidad de normas se concentraban esencialmente en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, para tratar de evidenciar que la ley impugnada generaba vicios procesales que violaban derechos del quejoso. A lo anterior se suma que la impugnación de normas tributarias superaba en mucho a las que se referían a derechos humanos y fundamentales,[1] por lo que se volvía aún más restringido el acceso del amparo directo contra normas.

En este sentido es que el caso *Radilla Pacheco vs. México* y la reforma constitucional de 2011 motivaron un importante cambio en este medio de control constitucional. La nueva redacción del artículo 1 de la Constitución Federal, así como el reconoci-

* Doctora en derecho por el IIJ-UNAM y profesora en la Facultad de Derecho en la misma Universidad.

1 *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, "Informe del ministro presidente de la Primera Sala", *Informe de labores. Primera Sala, 2007*, México, SCJN, 2007.

miento del control difuso y el de convencionalidad en nuestro marco jurídico nacional, irrumpió con la forma en que los quejosos comenzaron a redactar los conceptos de violación y, por ello, las sentencias no solo comenzaron a resolver cuestiones de inconstitucionalidad de normas, sino también respecto de su inconvencionalidad o de su inaplicación.

Actualmente es posible afirmar que el amparo directo contra normas es una herramienta sumamente útil para evidenciar ordenamientos que resultan contrarios a derechos humanos y fundamentales, principalmente en lo relativo a temas procesales y de acceso a la justicia.

A partir del reconocimiento del control de convencionalidad y el difuso hubo una transformación en la función jurisdiccional que sugiero identificar en tres etapas: la primera cuando surge *Radilla Pacheco vs. México*, sentencia que exige que el control difuso sea implementado en nuestro marco nacional, a lo que sigue la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Luego, una segunda etapa que puede identificarse con la publicación de criterios jurisprudenciales que comenzaron a delimitar la forma en que se llevaría a cabo este tipo de control en el amparo directo.

Actualmente, en una tercera etapa, podemos observar que hay una expansión en los temas planteados en este tipo de asuntos que convergen con la jurisprudencia emitida para delimitar nuevas técnicas de estudio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales considerando como principal parámetro la tutela de derechos humanos y fundamentales.

II. Cuestionamientos sobre la existencia de un "amparo directo contra leyes", antes del caso *Radilla Pacheco vs. México* y de la reforma constitucional de 2011

Antes de la sentencia del caso *Radilla Pacheco vs. México* y de la reforma constitucional de 2011, el estudio del amparo directo que cuestionaba la inconstitucionalidad de una norma era limitado, porque se consideraba que este únicamente se vinculaba con el acto reclamado por cuestiones de legalidad o por violaciones de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

El control concentrado de constitucionalidad era claro en delimitar que los tribunales colegiados de circuito (TCC) únicamente podían conocer aspectos de legalidad y excepcionalmente de constitucionalidad, ya que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) realizar un estudio que analizara si una norma era contraria a la Constitución Federal.

Esta percepción limitada del amparo directo contra normas, resuelto por TCC, produjo que el Pleno de la SCJN determinara que lo resuelto por estos tribunales

respecto del estudio de constitucionalidad de normas generales no pudiera ser considerado jurisprudencia, aun cuando tal estudio pudiera ser publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*.[2]

Así es que las sentencias de los TCC que resuelven inconstitucionalidad de normas tienen efectos limitativos, porque necesariamente se vinculan con el acto reclamado (sentencia o resolución que pone fin a juicio) y no sustancialmente con la norma general. Sin embargo, al reconocerse la importancia de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* se construye una forma de sentar precedentes sobre el estudio de la inconstitucionalidad de una norma para considerarse en otros asuntos.[3]

2.1. Inaplicación del control difuso y de convencionalidad en el sistema jurídico nacional

A partir de importantes criterios y precedentes de la interpretación de la SCJN[4] se determinó que en el sistema jurídico mexicano no cabía la posibilidad de reconocer un control difuso, pero, toda vez que el control de convencionalidad se incorporó en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en 2006,[5] comenzaron a surgir cuestionamientos sobre incorporar esta figura en el orden nacional, incluyendo la posibilidad de que en un amparo directo contra normas se discutiera que una disposición violenta un tratado internacional de derechos humanos.

---

2 Tesis P. LX/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, septiembre de 1998, p. 56, rubro: "Tribunales colegiados de circuito. Aunque las consideraciones sobre constitucionalidad de leyes que efectúan en los juicios de amparo directo, no son aptas para integrar jurisprudencia, resulta útil la publicación de los criterios".

3 *Cfr.* Carranco Zúñiga, Joel y Zerón de Quevedo, Rodrigo, *Amparo directo sobre leyes,* México, Porrúa, 2001, pp. 185-187.

4 Tesis P. LXXVII/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46, rubro: "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal".

5 Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile.* Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 154, párr. 124. "La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana."

Es así que, aun cuando los tratados internacionales de derechos humanos y los compromisos con el SIDH tendrían que haber permitido una verdadera apertura y comunicación entre el ámbito nacional e internacional sin necesidad de una reforma constitucional,[6] e incluso construir y fortalecer un bloque de constitucionalidad, lo cierto es que fue necesario que el caso *Radilla Pacheco vs. México* evidenciara la importancia del compromiso mexicano con el sistema regional y que, en consecuencia, la Constitución mexicana transformara su artículo primero[7] para reconocer la dignidad de la persona y las responsabilidades que cualquier Estado comprometido con los derechos humanos debe cumplir.

Lo anterior tuvo un impacto en la manera en que se redactaban las demandas de amparo directo y en sus conceptos de violación sobre inconstitucionalidad de normas. Antes, los temas de confrontación de leyes nacionales con tratados internacionales de derechos humanos quedaban como cuestiones de legalidad, por el criterio obligatorio de jerarquía normativa y estricta supremacía constitucional.

2.2. El amparo directo como medio de control excepcional de constitucionalidad

En los primeros años de lo que se identifica como la "Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*" y con la respectiva integración del Pleno de la SCJN, los

6 Sobre este tema, Jorge Carpizo tuvo importantes aportaciones para la reforma constitucional de 2011: "Todo Estado queda obligado a respetar de buena fe, no solo la letra, sino también el espíritu mismo del tratado internacional del cual es parte contratante. El incumplimiento o inejecución de cualquiera de las obligaciones insertas en el tratado es susceptible de ser sancionado por el derecho internacional a través del mecanismo de la responsabilidad internacional. En términos generales, se puede decir que el derecho internacional, tanto el consuetudinario como el convencional, categóricamente no acepta que un Estado pueda invocar como causal de nulidad que su consentimiento, al obligarse a través de un tratado, viola una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados". Carpizo, Jorge, "La Constitución mexicana y el derecho internacional de los derechos humanos", *Anuario mexicano de derecho internacional*, México, vol. 12, enero de 2012.

7 Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
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.

amparos directos que cuestionaban la confrontación de normas, por estimarlas contrarias a tratados internacionales de derechos humanos y diversos preceptos de la Constitución Federal, fueron más visibles.

Así, observamos que algunas demandas de amparo directo presentaron argumentos que cuestionaban la compatibilidad de artículos constitucionales con tratados internacionales (p. ej., el 123, que regula los derechos de los trabajadores de confianza, con el derecho a ser protegido contra el desempleo previsto en el art. 23, punto 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas).[8] Esto propició que se consideraran los compromisos de México al exterior en materia laboral.

No obstante, lo cierto es que los estudios de estas características realizaban una interpretación jerárquica y de supremacía constitucional que valoraba al instrumento internacional para hacerlo compatible con la Constitución Federal. No era factible realizar otro tipo de interpretaciones que no obedecieran este orden.

Pese a lo anterior, la incorporación no solo de tratados internacionales, sino de jurisprudencia internacional de derechos humanos, también comenzó a implementarse en las sentencias de amparo directo. En este punto destaca el amparo directo en revisión 908/2006 (paternidad y prueba pericial genética) que, en una interesante aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, acude a la jurisprudencia interamericana para desarrollar los temas de "interés superior del menor" y "derecho a la identidad de los menores", para dotar de contenido jurídico a estos conceptos que resultaban relevantes para resolver la cuestión de constitucionalidad planteada por la parte quejosa.[9]

Es así que a través de un argumento de constitucionalidad en un amparo directo en revisión se analizan los artículos 4, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para determinar que los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño, cuyo concepto se toma de la jurisprudencia interamericana.

Este precedente constituyó jurisprudencia nacional por reiteración y sirvió como ejemplo de los posibles planteamientos que podían desarrollarse en demandas de amparo directo, a partir de invocar tratados de derechos humanos y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), para resolver temas

---

8 Tesis 2a. CXV/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, octubre de 2003, p. 66, rubro: "Trabajadores de confianza al servicio del estado. Su falta de estabilidad en el empleo, derivada del artículo 123, apartado b, fracción XIV, de la Constitución Federal, no viola el derecho a ser protegido contra el desempleo establecido en la declaración universal de los derechos humanos".

9 Tesis 1a./J. 25/2012 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, lib. XV, diciembre de 2012, p. 334, rubro: "Interés superior del menor. Su concepto".

que necesariamente exigían invocar conceptos o derechos que requerían ampliar su espectro protector.

Se puede considerar que el amparo directo contra normas, poco a poco, comenzaba a tener un avance como medio de control constitucional que no solo atendería aspectos de "mera legalidad", sino que podía tener un alcance más allá de la violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

III. El amparo directo contra leyes y su encuentro con el control difuso y de convencionalidad (primera etapa)

A partir de la resolución del expediente varios 912/2010, derivado de la sentencia de condena de la Corte IDH por el caso *Rosendo Radilla vs. México*, el Poder Judicial de la Federación (PFJ) tuvo una verdadera transformación que tendría que atender las siguientes obligaciones:

A) Los Jueces deberán llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.
B) Deberá restringirse la interpretación del fuero militar en casos concretos.
C) El Poder Judicial de la Federación deberá implementar medidas administrativas derivadas de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco.[10]

El importante suceso reestructuró no solo al poder judicial, sino a todo el orden jurídico mexicano. En principio se dimensionó el compromiso de México con la Corte IDH y se visibilizó que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) es uno de los instrumentos más importantes para la tutela de derechos humanos en el país.

Se reconoce así un sistema de control concentrado, por una parte, y difuso, por la otra, por lo cual cada juzgador, en el ámbito de sus competencias, puede no aplicar normas que estime contrarias a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales, en atención al principio pro persona.[11] También se delimita que el control de convencionalidad derivado del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*[12] se implementaría en nuestro sistema en tres vertientes:[13]

---

10 Expediente varios 912/2010, p. 28.

11 Tesis P. LXX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. III, diciembre de 2011, p. 557, rubro: "Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano".

12 Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile...*, *cit.*, párr. 124.

13 Tesis P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. III, diciembre de 2011, p. 552, rubro: "Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos".

> a) *Interpretación conforme en sentido amplio, que significa que los jueces y también las demás autoridades del Estado Mexicano,* deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados, en atención al principio pro persona; b) *Interpretación conforme en sentido estricto,* que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) *Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.* (Cursivas añadidas)

La apertura a un control difuso y de convencionalidad se aplicó en los diferentes medios de control constitucional, incluido el amparo directo; sin embargo, surgieron cuestionamientos sobre su implementación, ya que su estructura había sido esencialmente concentrada y de legalidad.

Los TCC mostraron sus posturas donde podían observarse criterios "entusiastas" que reconocían que el control difuso sí podía implementarse por tribunales locales, para luego ser revisado por la vía del amparo directo[14] y, a su vez, otros que establecían parámetros más estrictos para la inaplicación de normas desde un juicio ordinario.[15]

El tema era novedoso porque el amparo directo tradicionalmente había sido utilizado para denunciar cuestiones de legalidad que difícilmente se confrontaban con el derecho internacional de los derechos humanos, y porque durante el siglo XX e inicios del XXI el control difuso no había sido reconocido en nuestro orden jurídico, pese a que participo de la opinión de que el artículo 133 de la Constitución Federal[16] sí lo permitía.[17]

---

14 Tesis XI.1o.A.T.47 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, mayo de 2010, p. 1932, rubro: "Control de convencionalidad en sede interna. Los tribunales mexicanos están obligados a ejercerlo". Cabe decir que este criterio formó parte de la denuncia de contradicción de tesis 293/2011, de la que derivaron las conocidas jurisprudencias P./J. 20/2014 (10a.) y P./J. 21/2014 (10a.).

15 Tesis VI.2o.P.11 K (10a.), publicada en la *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, t. III, lib. 57, agosto de 2018, p. 2647, rubro: "Control difuso. Al ejercerlo, el juez ordinario no puede realizar el estudio de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma, vía incidental, bajo pretexto de su inaplicación *ex officio*".

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

17 Sobre la historia del art. 133 constitucional puede consultarse a Sánchez Gil, Rubén A., "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 11, julio-diciembre de 2004.

Las discrepancias entre los TCC fueron resueltas por la SCJN, la cual, en un criterio plenario que será analizado más adelante, determinó que no tendrían competencia para ejercer control difuso respecto de normas que se hubieren aplicado en el juicio de origen.[18]

3.1. La reforma constitucional de 2011, derechos humanos y amparo directo

Al importante caso *Radilla Pacheco vs. México* se sumó la reforma constitucional de 2011 que, tratándose del amparo directo modificó —entre otros puntos— el *artículo 107, fracción III, inciso a),* en el sentido de examinar todas las violaciones procesales hechas valer y también aquellas en las que procediera suplir la queja, para evitar la prolongación en la resolución de los asuntos y la promoción de diversos juicios de amparo por distintas violaciones procesales. Asimismo, se incorporó la figura del amparo adhesivo para evitar la indefensión de la parte que tenga interés en que la sentencia reclamada subsista.[19]

Con lo anterior se amplía el espectro protector del amparo directo y se obliga a evitar sentencias "para efectos", buscando así un mejor beneficio y protección más amplia, que si bien ya se había reconocido por diversos precedentes de la SCJN,[20] fue considerado en la reforma constitucional y de derechos humanos para evitar largos juicios ordinarios que, en cumplimiento de sentencias de amparo directo, solo reparaban aspectos procesales que no cumplían con el derecho de acceso a la justicia eficaz.

En este sentido, se faculta a los TCC para analizar los conceptos de violación para determinar cuál genera mayor beneficio, sin que necesariamente deba atenderse en primer orden un tema de constitucionalidad de normas, lo cual guarda lógica con el hecho de que los efectos de invalidez de normas en el amparo directo

---

18 Tesis: P. X/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, lib. 21, agosto de 2015, p. 356, rubro: "Control de regularidad constitucional *ex officio*. Los tribunales colegiados de circuito no están facultados para ejercerlo respecto de normas que rigen el juicio de origen".

19 Artículo 182. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia […].

20 Tesis: P./J. 3/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 5, rubro: "Conceptos de violación en amparo directo. El estudio de los que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes".

únicamente se refieren al acto reclamado y, por ello, cabe la posibilidad de que se obtenga una resolución más favorable sin que medie un estudio de constitucionalidad o convencionalidad.

3.2. La jurisprudencia nacional como directriz para el control de constitucionalidad, difuso y de convencionalidad en el amparo directo

La implementación del control de convencionalidad y difuso en el orden jurídico nacional no ha sido sencilla, porque implica armonizar el derecho doméstico con el derecho internacional, lo cual únicamente es posible si se reconocen los efectos y el compromiso con los tratados aceptados y ratificados por el Estado mexicano, principalmente con los derechos humanos.

El ejercicio constante de los tribunales del orden federal y nuestro sistema de jurisprudencia nacional obligatoria[21] propició que la SCJN se pronunciara sobre la forma en que se analizaría un problema de constitucionalidad, convencionalidad o difuso en el amparo directo. Por ello, nos encontramos con el inicio de una etapa donde la jurisprudencia nacional obligatoria de la SCJN comenzó a emitir criterios para que los TCC ejercieran el control de constitucionalidad, difuso y de convencionalidad.

IV. La jurisprudencia nacional y criterios de la SCJN en el amparo directo como directrices para el amparo directo contra normas (segunda etapa)

La implementación de la reforma constitucional de junio de 2011 y la interpretación de los artículos 1 y 133 de la Constitución, para ampliar el ejercicio de la

[21] Ley de Amparo. Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.
La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.
La jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales.
La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito.
La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

función jurisdiccional en materia de derechos humanos y obligar a todas las autoridades a su cumplimiento, propiciaron iniciativas por parte de los legisladores, en el sentido de promulgar una ley reglamentaria de dichos preceptos,[22] para regular las competencias de control difuso que tienen las autoridades y los jueces cuando ejercen control de constitucionalidad y convencionalidad.

No obstante, el tema es complejo porque la distribución de funciones en el sentido de definir deberes de derechos humanos y de interpretación constitucional o convencional a partir de una ley reglamentaria podría tener un impacto en la independencia y libertad en el ejercicio de la función jurisdiccional, que constituyen requisitos indispensables para la actuación de los jueces.

Es por ello que emitir una ley que regule cómo realizar un control difuso debería tener una especial técnica legislativa para no incurrir en una limitación de tan importante labor para los órganos jurisdiccionales nacionales.

En este sentido, es importante atender a los diversos criterios y jurisprudencias que ha emitido la SCJN, actuando en pleno o en salas, para definir algo que podríamos considerar "directrices" o "lineamientos" para el ejercicio del control de convencionalidad y difuso, ya que partir de las tesis que derivaron del expediente varios 912/2010 (cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el *caso Rosendo Radilla Pacheco*), y en la práctica cotidiana surgió la necesidad de establecer parámetros para los órganos jurisdiccionales y administrativos, en atención a su naturaleza y funciones, lo cual —desde mi perspectiva— habría sido difícil concentrar en un ordenamiento reglamentario emitido por el poder legislativo, al menos en los primeros años.

Para el caso del amparo directo, que es el tema que nos ocupa, hubo importantes pronunciamientos que trascendieron en los TCC —principalmente—, en los juzgados ordinarios y en los órganos administrativos con funciones materialmente jurisdiccionales, comenzando así lo que estimo una segunda etapa en la implementación de lo que se llamó el "nuevo paradigma" del control constitucional, de convencionalidad y difuso.

4.1. Lineamientos jurisprudenciales propuestos por la SCJN para la interpretación de normas en el amparo directo

La creación de líneas jurisprudenciales o directrices no necesariamente contiene temas de derechos humanos y fundamentales; también es necesario que en ocasiones la SCJN se pronuncie por la parte orgánica del sistema jurídico, integrado de normas y subnormas, que en la práctica se desvinculan del ámbito propiamente legislativo.[23]

---

22 *http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/sesion-permanente/boletines/8141-ley-reglamentaria-del-articulo-1d-impactara-la-vida-cotidiana-de-las-y-los-mexicanos-angelica-de-la-pena.html*

23 *Cfr.* López Medina, Diego Eduardo, *El derecho de los jueces,* 17a. reimp., Bogotá, Universidad de los Andes, 2018, p. 191.

Observamos así que, en un criterio relevante emitido por el Pleno de la SCJN al resolver un amparo directo en revisión, se determinó que, en aras de la equidad procesal y seguridad jurídica, el control de regularidad constitucional *ex officio* no podría ser ejercido por los TCC respecto de normas que rigieron el juicio de origen,[24] porque no corresponde a dichos órganos examinar, de oficio, la inconstitucionalidad de los preceptos que rigen en los procedimientos o juicios de los que deriva el acto reclamado, ya que tal asignación corresponde, en su caso, a las autoridades judiciales encargadas de su aplicación.

Se determina entonces que para emprender el análisis sobre la constitucionalidad de una norma por la vía de amparo directo se tenían que atender los siguientes puntos: *i)* en respuesta a la pretensión formulada por el quejoso; *ii)* por virtud de la causa de pedir advertida en el planteamiento de los conceptos de violación o en agravios, o bien, *iii)* con motivo de la utilización de la institución de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo.

Del mismo precedente surge otro criterio plenario, que precisó que los TCC solo podrían ejercer el control de regularidad *ex officio* en el ámbito de sus competencias, es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de amparo, esto es: la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquella.[25]

Por su parte, las salas de la SCJN han emitido criterios que también han implementado condiciones para realizar el control constitucional y de convencionalidad. Es importante mencionar que en algunos puntos no coinciden sus posturas, por lo que resulta interesante dar seguimiento constante a sus tesis y jurisprudencias.

En un ejemplo de lo anterior se refiere la jurisprudencia 2a./J. 172/2012 (10a.) en la que la Segunda Sala de la SCJN sostiene que la reforma constitucional de junio de 2011 no debe interpretarse como una necesidad de acudir a los instrumentos internacionales si resulta suficiente lo previsto en la Constitución Federal.[26] Con ello

---

[24] Tesis: P. X/2015 (10a.), *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, lib. 21, agosto de 2015, p. 356, rubro: "Control de regularidad constitucional ex officio. Los tribunales colegiados de circuito no están facultados para ejercerlo respecto de normas que rigen el juicio de origen".

[25] Tesis: P. IX/2015 (10a.), *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, lib. 21, agosto de 2015, p. 355, rubro: "Control de regularidad constitucional ex officio. Los tribunales colegiados de circuito deben ejercerlo solo en el ámbito de su competencia".

[26] Tesis: 2a./J. 172/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, lib. XVII, febrero de 2013, p. 1049, rubro: "Derechos humanos. Su estudio a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, no implica necesariamente que se acuda a los previstos en instrumentos internacionales, si resulta suficiente la previsión que contenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

se define un criterio más orientado al resguardo de la supremacía constitucional en un sentido estricto.

Asimismo, en lo que me parece una postura más amplia y que atiende a la naturaleza de un bloque de constitucionalidad de derechos humanos, la Primera Sala de la SCJN, en su jurisprudencia 1a./J. 38/2015 (10a.), determinó que el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio no es una cuestión de subsidiariedad* y, por ello, puede llevarse a cabo aun cuando el derecho humano esté contenido en la Constitución Federal.[27]

Ambos criterios jurisprudenciales —2a./J. 172/2012 (10a.) y 1a./J. 38/2015 (10a.)— contienden en la contradicción de tesis 34/2018. Ello resulta relevante, ya que se trata de dos visiones o maneras de interpretar el espectro protector de los derechos humanos.

Ambos criterios influyen destacadamente en el amparo directo, porque impactan en la forma en que se puede abordar el estudio de una norma cuestionada de *inconvencional*, ya que si se considerara suficiente que dicho precepto cumple con la Constitución Federal, difícilmente podría confrontarse con algún instrumento internacional de derechos humanos más especializado, o incluso con la propia jurisprudencia internacional de la materia. Subsisten otros precedentes destacados en las directrices derivadas de la jurisprudencia nacional y criterios de la SCJN, tales como el que determina que los pronunciamientos sobre control difuso hecho en los juicios ordinarios no pueden condicionar o limitar el control concentrado.[28] Dicho criterio deriva de un amparo directo en revisión y permite entender que este medio de control constitucional puede revalorar los efectos generados por un debido o indebido ejercicio de control difuso en el fuero común.

En este orden de ideas, y de manera estrechamente vinculada al amparo directo en materia administrativa, destaca la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.),[29] que establece las condiciones para el ejercicio del control difuso en un juicio contencioso administrativo, en el sentido de que, aun cuando a petición del actor se pida no aplicar

---

27 Tesis 1a./J. 38/2015 (10a.), *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, lib. 18, mayo de 2015, p. 186, rubro: "Control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio. No es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la Constitución Federal".

28 Tesis: 2a. XLII/2014 (10a.), *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, lib. 6, mayo de 2014, p. 1094, rubro: "Control concentrado de constitucionalidad o convencionalidad de normas generales de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Su ejercicio en amparo directo no se limita ni condiciona con los pronunciamientos que realice la jurisdicción ordinaria a través del control difuso".

29 Tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, lib. 5, abril de 2014, p. 984, rubro: "Control difuso. Su ejercicio en el juicio contencioso administrativo".

una norma, el tribunal puede decidir no hacerlo sin que sea necesario justificar jurídicamente su decisión, porque dicho control difuso no forma parte de su litis natural.

La jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.) también determina que, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, se calificarán de ineficaces los conceptos de violación, porque el PFJ tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Asimismo, indica que se dará prioridad al control concentrado si hay planteamientos de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de las normas, y podrán calificarse de inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso.

Las tesis y jurisprudencias citadas son algunos de los criterios que han implementado lineamientos o directrices para ejercer el control de convencionalidad, constitucionalidad y difuso en amparo directo, a partir de que tanto los órganos jurisdiccionales como quienes redactan las demandas ampliaron su capacidad argumentativa respecto de temas de derechos humanos. Por ello, se estima conveniente que los subsecuentes criterios o líneas jurisprudenciales tiendan a reforzar esta dinámica, para que el amparo directo sea un mecanismo de tutela de derechos más eficaz.

V. Eficacia del amparo directo contra leyes (tercera etapa)

Con el reconocimiento del control de convencionalidad y difuso en el sistema jurídico mexicano y las directrices o líneas jurisprudenciales pronunciadas por la SCJN, actuando en pleno y salas, es posible visibilizar una "tercera etapa", que muestra que el amparo directo contra leyes o con temas de control difuso tiene un aumento en lo que compete a la función jurisdiccional del PJF. Así, encontramos criterios emitidos por TCC y plenos de circuito por demás interesantes, que se suman a lo que anteriormente se concentraba en la SCJN.

En este sentido, es posible afirmar que recorremos algo que veo como una "tercera etapa" que ha mejorado el lenguaje y los argumentos utilizados en las sentencias de amparo directo, en cuanto a temas de derechos humanos, tratados internacionales e incorporación de jurisprudencia internacional de la materia (principalmente de la Corte IDH). Sin embargo, ello no significa que siempre se logre la resolución más favorable para los quejosos, debido a que la técnica para su estudio sigue siendo estricta en atención a su naturaleza de medio de control concentrado y porque, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley de Amparo,[30] su análisis se sujeta a lo actuado y aportado en el juicio ordinario.

[30] Artículo 75. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad […].

Existe entonces un deber de mantener la progresividad en la argumentación que resuelve casos vinculados con derechos humanos y fundamentales, a partir de fortalecer el control constitucional, de convencionalidad y difuso en el amparo directo. La publicidad de las sentencias que tratan estos temas es parte relevante en la construcción de este tipo de criterios, ya que impacta positivamente en las personas que en algún momento requieren acudir a los tribunales para judicializar sus casos.

5.1. El amparo directo contra leyes para la tutela de derechos humanos

Las sentencias que actualmente abordan cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad por la vía de amparo directo sientan precedentes destacados que contribuyen en la construcción de argumentos que pueden ser implementados también en el amparo indirecto o en los juicios ordinarios desde una primera instancia.

Las posturas de los TCC muchas veces contienen criterios divergentes. Sin embargo, resulta útil conocer las sentencias que interpretan la validez de las normas o realizan control difuso, para identificar cómo es el tratamiento de los temas de derechos humanos en cada circuito o región en que se distribuye el ejercicio de la función jurisdiccional federal.

En un ejemplo encontramos lo resuelto por un tribunal colegiado en el estado de Michoacán donde, en atención a la protección más amplia y al principio pro persona, se estimó que no era procedente realizar un control difuso tratándose del derecho a la seguridad social a una pensión, por considerar que las normas nacionales garantizaban mayor eficacia protectora.[31]

Igualmente, es interesante la jurisprudencia que por reiteración emitió un tribunal colegiado en materia penal del circuito de Nuevo León, en el sentido de ejercer un control de convencionalidad *ex officio* sobre el artículo 47, fracción V, del Código Penal para ese estado, por determinar que considerar los antecedentes del sujeto activo para graduar una pena era contrario a los postulados del "derecho penal de acto", reconocidos en la Constitución Federal y en jurisprudencias de la Primera Sala de la SCJN.[32]

---

31 Tesis (III Región) 5o. J/9 (10a.), *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, lib. 4, marzo de 2014.

32 Tesis: IV.1o.P. J/4 (10a.), *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, lib. 12, noviembre de 2014, p. 2764, rubro: "Individualización de la pena. el artículo 47, fracción V, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que establece que el juez fijará la sanción teniendo en cuenta ' los antecedentes personales del sujeto activo', es inconvencional".

En el caso de los amparos directos resueltos por la SCJN también destacan importantes criterios que sirven de precedente fuerte para la resolución de otros asuntos similares substanciados en los demás órganos jurisdiccionales.

Puede citarse el amparo directo 43/2018, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN que, en ejercicio de la facultad de atracción, determinó que es discriminatorio que el Instituto Mexicano del Seguro Social establezca como requisito para la contratación del personal médico la aplicación de exámenes de VIH/sida. Ello a partir de la interpretación que hizo de los artículos 6.3.2, 6.3.3 y 6.3.4 de la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-2010, en el sentido de que la proscripción de llevar a cabo exámenes de dicha naturaleza como requisito para ser contratado no es violatoria de los derechos humanos a la salud y a la seguridad social, porque, en su caso, tales exámenes pueden realizarse en un momento posterior a la contratación del profesional de la salud.

Igualmente, en el diverso amparo directo 34/2016, la Primera Sala de la SCJN analizó si la operatividad del interés superior del menor en las relaciones paternofiliales debe tener como fundamento la existencia de un vínculo biológico, o si, por el contrario, habría que atender a la realidad social del menor. Al respecto, en atención al caso concreto, y de conformidad con el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño,[33] resolvió que se acreditaba una excepción al principio del mantenimiento de las relaciones familiares biológicas, para privilegiar la protección de la realidad familiar en que se ha desarrollado el menor de edad, atendiendo al interés superior del menor.

Los ejemplos anteriores permiten exponer la importancia que ha tomado el amparo directo que analiza la validez de normas o realiza estudios que exigen interpretaciones conformes con el orden nacional e internacional de derechos humanos.

En este contexto, observamos que las resoluciones o sentencias de amparo directo ya no se limitan mayoritariamente a violaciones de "mera legalidad", conforme a los artículos 14 y 16 constitucionales, sino que analizan temas que ahora son planteados por los quejosos en sus demandas, lo que hace posible realizar estudios desde un parámetro más amplio que exige conocimiento y compromiso, no solo con el derecho doméstico, sino con el internacional de los derechos humanos.

Por tales condiciones, podemos considerar que esta "tercera etapa" debe mantener progresividad y procurar un mejor acceso a la justicia, evitando los amparos directos para efectos e interpretaciones restrictivas que desconozcan el espectro protector que tienen los derechos humanos y fundamentales, por reiterar temas de jerarquizaciones normativas o principios de supremacía constitucional estrictos que, si miramos en nuestra historia jurisdiccional de los últimos 10 años, han quedado

[33] Artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño "1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. […]".

superados *de facto* ante los problemas y retos que actualmente tocan a la puerta de nuestros tribunales de amparo.

VI. Conclusiones

1. Antes del reconocimiento del control de convencionalidad y difuso, así como de la reforma constitucional de 2011, el amparo directo que estudiaba cuestiones de constitucionalidad se basaba principalmente en los artículos 14, 16, 31, fracción IV, y 123 de la Constitución Federal. Por ello, se le consideraba más como un medio de control de mera legalidad.
2. Luego del reconocimiento de nuevas formas de interpretación de normas y la reforma en materia constitucional y de amparo, identifico una primera etapa en el amparo directo, a partir de que se amplió su espectro protector cuando se visibilizó la obligación de atender los compromisos en materia de derechos humanos, ya que ello trascendió en las nuevas demandas que comenzaron a cuestionar normas por inconvencionales o a solicitar su inaplicación a través del control difuso.
3. Una segunda etapa se observa cuando comienzan a surgir importantes pronunciamientos de la SCJN, que sirvieron para establecer directrices o lineamientos jurisprudenciales para implementar lo que se llamó el "nuevo paradigma" del control constitucional, de convencionalidad y difuso. En el amparo directo tuvo relevancia porque, al considerarse un medio de control estrictamente concentrado, se emitieron criterios para definir cómo serían sus resoluciones cuando se cuestionara la inconvencionalidad de una norma procesal o se pidiera la inaplicación de preceptos que fueron aplicados en los juicios ordinarios.
4. Considero que actualmente estamos en una tercera etapa que muestra la combinación de los cambios del modelo de interpretación y las jurisprudencias o tesis que han "delineado" su implementación. Por ello, puede decirse que hay progresividad en lo solicitado por los quejosos en materia de derechos humanos y fundamentales, por no conformarse con sentencias o resoluciones de "mera legalidad". El reto es que el amparo directo no vuelva a considerarse un simple "recurso casación" y sea una herramienta para atender estos planteamientos, realizando ejercicios de protección más amplia y mayor beneficio, a partir de considerar la normativa nacional e internacional de derechos humanos y el trabajo de los órganos de vigilancia y las cortes internacionales.

El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*

*Alfonso Herrera García***

I. Introducción

Desde su embrionaria configuración como competencia neurálgica de los tribunales de la federación a mediados del siglo XIX, el juicio de amparo trascendió a la Constitución de 1917. Ha acompañado la transformación democrática de las instituciones fundamentales del Estado mexicano a lo largo de ya más de 100 años.

No obstante lo anterior, como se sabe, la transformación normativa más importante del amparo se ha verificado prácticamente hace tan solo un lustro, con la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 y la Ley de Amparo de 2 de abril de 2013.[1] En ese sentido, los análisis doctrinales del juicio de amparo se sitúan en un punto paradójico: por un lado, deben hacerse cargo de principios de hechura preconstitucional, no totalmente superados a la fecha, y, por otro, también de novedosas instituciones derivadas de las reformas de 2011-2013, aún no completamente

---

* Este trabajo da continuidad a una línea inicial de reflexiones plasmadas en el artículo "El control 'difuso' de las leyes en vía de amparo directo ¿una indebida limitación a su ejercicio? Comentario a la sentencia de la Suprema Corte en el amparo directo en revisión 1046/2012", *Revista Juez. Cuadernos de investigación*, México, Tirant lo Blanch, 2016.

** Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador nacional SNI-1 del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt). Profesor de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Panamericana. En representación de México, es integrante del Grupo de Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales del programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.

1 Las fechas precisadas corresponden a los ejemplares del *Diario Oficial de la Federación* en los que se publicaron los respectivos decretos, los cuales pueden consultarse en el sitio web: *dof.gob.mx*

maduras. Este escenario, a un siglo de distancia, vuelve especialmente compleja la comprensión teórica y práctica del renovado juicio de amparo mexicano.

En este trabajo me concentraré en el análisis de un posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia de México (SCJN) en torno a la configuración del control *difuso* de constitucionalidad en vía de amparo directo. Argumentaré que dicho posicionamiento resulta problemático para la noción teórica de esta clase de control, y para la doctrina sobre el control de normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Sustentaré que el control normativo que ejerce un tribunal colegiado de circuito (TCC) en un juicio de amparo directo no tiene por qué ser distinta a la que debería realizar cualquier otro órgano jurisdiccional del sistema jurídico mexicano (si se sostiene la convicción de que este sistema habilita el control difuso), por más que actúe en vía de amparo directo. En ese sentido, razonaré que el control jurisdiccional en amparo directo acusa los elementos de un típico "control difuso", y no de uno "concentrado" de constitucionalidad, sin que la calificación de ese control pueda depender de si el tribunal que lo ejerce está adscrito, o no, al Poder Judicial de la Federación.

II. La dicotomía "control concentrado-control difuso" configurada por la Suprema Corte

El 16 de abril de 2015, el Pleno de la SCJN resolvió el amparo directo en revisión (ADR) 1046/2012. En ese caso, la Corte asumió su posición interpretativa en torno a la operación de los controles *concentrado* y *difuso* de constitucionalidad en el juicio de amparo directo. Dentro del conjunto de cuestiones que se suscitaron en ese asunto,[2] se planteó la presunta inconstitucionalidad del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal.[3] En el juicio ordinario civil, la demandante, en su calidad de albacea

[2] Otro problema que se resolvió fue el de la presunta vulneración a los principios de seguridad jurídica y supremacía constitucional generada por la supuesta retroactividad de las propias normas de la Constitución Federal. En este aspecto, la Corte emitió el criterio plasmado en la tesis P. VIII/2015 (10a.), de rubro: "Retroactividad de las normas constitucionales, no atenta contra el principio de supremacía constitucional", Décima Época, Instancia: Pleno, Tesis: Aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, lib. 21, agosto de 2015, t. I, p. 357.

[3] El texto del art. 1916 del Código Civil, era —y sigue siendo— el siguiente: "Artículo 1916.— Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. // Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya cau-

a la sucesión de bienes de su madre, exigió a un hospital y al médico tratante el pago de varias prestaciones por concepto de responsabilidad civil y daño moral. Luego de diversas determinaciones judiciales, que no satisficieron totalmente esa pretensión (incluido un primer juicio de amparo), promovió un segundo amparo directo en el cual el TCC[4] declaró la "inconvencionalidad" del precepto, concediéndole la protección constitucional.

El TCC declaró la inconvencionalidad (y, por tanto, la inaplicabilidad al caso) del precepto porque, a su juicio, impedía reclamar el pago de una indemnización por concepto de daño moral a favor de los familiares de la víctima. El artículo del Código Civil local restringía su derecho de acceso a la justicia, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Federal mexicana y la jurisprudencia de la Corte IDH. Con fundamento en ese derecho, podía considerarse —sostuvo el Tribunal— que la demandante contaba con legitimación para reclamar una indemnización o reparación del daño moral, la cual no puede constreñirse a quien sufrió el daño de manera directa. En contra de esa decisión, el "tercero perjudicado" —el apoderado legal del hospital— interpuso el recurso de revisión ante la SCJN (el ADR 1046/2012).

2.1. ¿Dos clases de control en un mismo juicio?

La SCJN fijó básicamente los siguientes criterios: que los TCC: *a)* deben ejercer el control de regularidad constitucional "difuso o *ex officio*" "solo en el ámbito de su competencia";[5] *b)* no pueden controlar las normas que rigen el juicio de origen mediante un control difuso,[6] y *c)* pueden realizar un control concentrado de regularidad bajo las reglas aplicables al amparo directo.

---

sado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código. // La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y solo pasa a los herederos de la víctima cuando esta haya intentado la acción en vida. // *El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso*" (cursivas añadidas en el párrafo relevante para el presente análisis).

4 Se trata del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

5 Este criterio se plasmó en la tesis P. IX/2015 (10a.), de rubro: "Control de regularidad constitucional ex officio. Los tribunales colegiados de circuito deben ejercerlo solo en el ámbito de su competencia", Décima Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, lib. 21, agosto de 2015, t. I, p. 355.

6 Determinación que se recoge en la tesis P. X/2015 (10a.), de rubro: "Control de regularidad constitucional ex officio. Los tribunales colegiados de circuito no están facultados para ejercerlo respecto de normas que rigen el juicio de origen", Décima Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, lib. 21, agosto de 2015, t. I, p. 356.

Estos criterios parten de la premisa de que existe una distinción entre el control *difuso*, con fundamento en los artículos 1 y 133 de la Constitución, y el control *concentrado* "que tradicionalmente operaba" en el sistema jurídico mexicano, a través del juicio de amparo. Esta interpretación distintiva tiene su origen en la resolución al expediente varios 912/2010 (recepción del caso *Radilla*). La diferencia entre los tipos de control estriba en la consideración más general de que, mientras el control *concentrado* es ejercido por los "órganos del Poder Judicial de la Federación", el *difuso* lo realizan "el resto de los jueces del país en forma incidental en los procesos ordinarios" de su competencia.[7]

Simultáneamente, todos los tribunales (incluidos los colegiados de circuito) deben realizar un control de "convencionalidad" en materia de derechos humanos, en aplicación de tratados internacionales en la materia. Este control también será *concentrado* si lo efectúan los tribunales de la federación, y *difuso* si lo ejerce el resto de los órganos jurisdiccionales (véase gráfico del párr. 49 en la sentencia). El control de constitucionalidad y el de convencionalidad se funden en un solo y único control, que bien puede denominarse "control de regularidad constitucional" (párr. 52).

Para la sentencia que se comenta existe otra diferencia relevante, consistente en el control "a petición de parte", mediante mecanismos específicos de control de constitucionalidad, y el control "oficioso". Esta distinción se debe a la característica dicotómica inicial de los controles. El primero —bajo la óptica de la Corte— presupone el ejercicio del control mediante amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional: medios de control *concentrado*; mientras que, cuando el análisis se efectúa de "oficio", por cualquier tribunal, esté o no facultado para ejercer un control constitucional y sin que exista petición de parte, se trata de un control *difuso*.[8]

La Suprema Corte concluye que los TCC pueden ejercer un control "*difuso* o *ex officio*" de regularidad constitucional de las leyes cuando "adviertan que las disposiciones que les corresponde aplicar" vulneran derechos humanos. Ello, con independencia del control *concentrado* que opera en vía de amparo directo. Así, estos "tribunales de control concentrado" no están exentos de ejercer un control difuso, pero este solo puede ejercerse —se sostiene— en los términos que la propia Constitución les faculta.

Incluso —sostiene la Corte—, a partir del esquema propio del control de convencionalidad. La Corte Interamericana ha establecido que este debe ejercerse por

---

7 Al respecto, derivado del expediente varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, el Pleno emitió la tesis P. LXX/2011 (9a.), de rubro: "Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano", Décima Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. III, diciembre de 2011, t. 1, p. 557.

8 En este punto, el Pleno se apoya en la jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 16/2014 (10a.), de rubro: "Control difuso. Su ejercicio en el juicio contencioso administrativo", Décima Época, Instancia: Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, lib. 5, abril de 2014, t. I, p. 984.

los tribunales "evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes", y que no debe ejercerse siempre "sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia […]".[9]

En consecuencia, al estar facultados para ejercer el control *difuso* de regularidad (constitucionalidad/convencionalidad) únicamente en el ámbito de su competencia, esto es, respecto de disposiciones que estén "facultados para aplicar", los TCC solo pueden hacerlo respecto de aquellas "que rigen el procedimiento del juicio de amparo". Estas disposiciones solo se encuentran en las siguientes tres leyes: la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles (supletorio de la Ley de Amparo).

2.2. La supuesta operatividad del control "concentrado" en el amparo directo

Por otro lado, para la Corte, en ejercicio del control *concentrado* en vía de amparo directo, los TCC "deben observar las reglas que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo". En esta lógica, pueden emprender el análisis de regularidad de una norma: *a)* si existe una pretensión del demandante al respecto; *b)* por "causa de pedir", que se advierta en los conceptos de violación o en los agravios, o *c)* con motivo de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo.

En el juicio de amparo, el TCC conoce de un medio de defensa extraordinario, pues "no es una instancia más". Por tanto, no aplica las leyes que rigen el juicio de origen, "pues de ello se encargan las autoridades responsables" que están facultadas para ejercer control difuso de regularidad constitucional. Sostener lo contrario, esto es, admitir que los TCC declaren la inconstitucionalidad de disposiciones que rigen el juicio de origen, "llevaría a generar una inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual las partes han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador". Más adelante, la sentencia también acude al ejemplo de la cosa juzgada, "que implica la inmutabilidad de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales en razón de un interés político o público, una vez precluidos todos los medios de impugnación" (párrs. 69 y 72).

Por tanto, si cualquiera de las partes que intervienen en el juicio de origen considera que alguna disposición aplicada en este es inconstitucional o inconvencional,

[9] La cita proviene de la sentencia de la Corte Interamericana al Caso *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 158, párr. 128.

tienen expeditas las vías directas, en ejercicio del control concentrado, que corresponde a los tribunales federales. Este sistema impediría un escenario de inseguridad jurídica en la impartición de justicia, al respetarse el régimen de competencias en el ámbito judicial.

Con estas premisas, la sentencia concluye que, en el caso, el TCC no estaba facultado para ejercer un control *difuso* "oficioso y *ex officio*" sobre la regularidad del artículo 1916 del Código Civil local, porque no era de su competencia su aplicación, al tratarse de normas aplicables en el juicio de origen. Lo que se encontraba dentro de su competencia es un control de regularidad *concentrado*, en el que su análisis solo puede desencadenarse a partir de los tres supuestos señalados —incisos *a)* a *c)*—, ninguno de los cuales se actualizó en el caso concreto. En consecuencia, se determinó devolver los autos del expediente al tribunal responsable para que determinara si se actualizaba un caso que ameritara el ejercicio de un control *concentrado*.[10]

III. Consideraciones críticas en torno a la configuración de los controles de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo

La argumentación de la sentencia al ADR 1046/2012 parte de premisas conceptuales que resultan técnicamente problemáticas, que la conducen hacia una conclusión que se aleja de una noción ortodoxa del control difuso, y que fuerza su anclaje —innecesariamente, como se tratará de demostrar— al esquema del amparo directo. Además, dicha conclusión categoriza en exceso la competencia de los TCC en este tema, en detrimento de la función que están llamados a desempeñar en el modelo de justicia constitucional del país.

A partir del conjunto de consideraciones de la sentencia, identificaré dos problemas que de ella se derivan para el sistema de justicia constitucional mexicano: las intricadas nociones de control difuso y control concentrado utilizados por la resolución, y la imprecisa recepción del control de convencionalidad, a partir de la doctrina sostenida por la Corte IDH.

3.1. Los problemáticos conceptos jurisprudenciales del "control difuso" y "control concentrado"

1. Significado del control difuso. A partir de los compromisos jurisprudenciales alcanzados en el expediente varios 912/2010, se desprendía la convicción por asumir una

[10] La decisión fue adoptada por mayoría de siete votos (a favor los ministros Cossío —ponente del asunto—, Luna, Franco, Silva Meza, Medina Mora, Pérez Dayán y Aguilar Morales; con cuatro votos en contra de los ministros Gutiérrez, Zaldívar, Pardo y Sánchez Cordero).

interpretación fuerte del "control difuso", permisible a partir de los artículos 1 y 133 de la Constitución. En ese escenario, desde un inicio, resulta incómodo identificar jueces de "control constitucional" y otros que "no son de control constitucional", como lo hace la sentencia de referencia (p. ej., en los párrs. 56 y 57). Ello, porque la sola idea de que el control de regularidad debe realizarse por todo juez (como lo configuraba la resolución del expediente 912/2010) convierte a cualquier juez en un juzgador *competente* para llevar a cabo dicho control. Ese es un fundamento ínsito a la difusión del control.

Si se asume la existencia de jueces "*no* facultados para ejercer control de constitucionalidad", el control difuso no tiene cabida alguna en el sistema. Por tanto, si en el expediente 912/2010 se configuró un control difuso, se debió asumir al mismo tiempo la convicción de que todos los jueces son competentes para realizar un control de regularidad, esto es, con independencia de cualquiera de los elementos que pueden caracterizar su función por razón de su "jerarquía", competencia formal y material, fuero, materia o especialidad, etcétera.

De esta manera, no resulta lógico sostener algo así como "tipos de control difuso" dependiendo del tribunal que lo ejerce. El control difuso no puede ser una competencia que, "a veces" se actualiza en los TCC y que "siempre" tienen los juzgadores ordinarios. La raíz teórica del control difuso es que es competencia de *todos*, y si hubiera necesidad de acotar dicha lógica (sin conceder) son "más competentes" los TCC porque a ellos la Constitución les ha confiado nada menos que la resolución del juicio constitucional de amparo, no así a los jueces ordinarios. Cobra significación en este punto el principio general de la interpretación de la "mayoría de razón": un tribunal constitucional de amparo tiene una responsabilidad y un incentivo mayor por custodiar la Constitución frente a normas de menor rango. En esa tesitura, suponer que el control difuso *no* es de la competencia *en todo caso* de los TCC resulta un "contrasentido" en sus términos.[11]

2. Control ex officio y control oficioso. No resulta feliz equiparar el control difuso con el control *ex officio*, ni diferenciar entre "control *ex officio*" y "control oficioso". La caracterización del control difuso no depende únicamente de que los jueces ejerzan su oficio como tales, desplegando su función jurisdiccional ante la ley inconstitucional que quiere tener aplicación en un caso de su conocimiento. La caracterización del control *difuso* proviene de la idea de que existen en el sistema jurídico una pluralidad de jueces capaces de determinar la inconstitucionalidad de la ley; en contraste con el *concentrado*, en donde esa capacidad se encuentra

[11] Tomo la expresión del voto particular opuesto por el ministro Pardo Rebolledo a esta sentencia (p. 5). Para los ministros Pardo y Gutiérrez, el criterio es "contrario" e "implica un retroceso" a los alcances del control difuso en manos de los tribunales colegiados, que introdujo la resolución al expediente varios 912/2010. Véase pp. 6 y 4 de sus respectivos votos particulares.

centralizada en un único tribunal (típicamente, un tribunal constitucional de corte *kelseniano*).[12]

Esa línea de comprensión de los modelos llevó a Eduardo García de Enterría, en un clásico libro, a establecer las diferencias entre ambos en el sentido siguiente:

> El sistema austriaco-kelseniano difiere del de la *judicial review* americana en puntos decisivos. Por de pronto, frente al llamado "control difuso" americano, que implica que todos los jueces están habilitados para inaplicar las leyes cuando las juzgan contrarias a la Constitución (multiplicidad de control en el que, sin embargo pone orden el principio *stare decisis*, que vincula los tribunales inferiores a la jurisprudencia de la *Supreme Court*), el sistema kelseniano configura un «control concentrado», confiado a un solo tribunal, el Tribunal Constitucional, único habilitado para declarar la inconstitucionalidad de una ley y al cual habrán de dirigirse los tribunales que estén en trance de aplicar dicha ley, los cuales, de este modo, carecen del poder de inaplicar las leyes inconstitucionales por sí mismos.[13]

Por otro lado, el control *ex officio* es siempre un control oficioso, con lo cual, la diferencia entre ellos resulta ociosa no solo a efectos prácticos, sino desde una perspectiva conceptual; sobre todo, cuando uno y otro caso implican la inexistencia de una pretensión expresa de inconstitucionalidad por alguna de las partes. Toda vez que esta diferencia no añade prácticamente nada a la noción del control difuso, y sí complejiza su significación, no pareciera recomendable sostener su relevancia en la construcción jurisprudencial del sistema.

Tampoco el "control difuso" y el "control *ex officio*" son conceptos equivalentes (como lo asume la sentencia), y ni siquiera se trata de conceptos lógicamente interdependientes. El "control *ex officio*" es una forma de actuación judicial que puede actualizarse tanto en el control difuso como en el concentrado. Lo puede realizar tanto un juez civil de primera instancia —ejemplo del primer caso— como la SCJN —en el segundo caso—.

En otras palabras, ni la noción del control difuso, ni la del concentrado, se hace depender de la existencia, o no, de una pretensión explícita de constitucionalidad. Si existe dicha pretensión haciéndose valer ante el juez civil de primera instancia, estamos en presencia de un control *difuso* previa pretensión explícita de inconstitucionalidad de la ley, solo que su competencia alcanzará únicamente hasta la inaplicación, en caso de que sea inconstitucional. Si existe dicha pretensión haciéndose valer ante

---

12 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001, pp. 65-68; Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3a. ed., Madrid, CEPC, 2012, vol. III, en especial, pp. 1377-1389.

13 García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 56 y 57.

la SCJN, estamos en presencia de un control *concentrado* previa pretensión explícita de inconstitucionalidad de la ley, en donde su competencia puede alcanzar hasta su expulsión del ordenamiento.

El control difuso no tiene una relación operativa con la explicitud, o no, de la pretensión de inconstitucionalidad. En caso de no existir esa explicitud, ambos juzgadores, el juez civil y la Suprema Corte, pueden ejercer un control *ex officio* frente a la inconstitucionalidad de la ley. Tanto el control difuso como el concentrado permiten un control *ex officio*.

En cambio, si se parte de la equivalencia entre control difuso y control *ex officio* —como lo hace la sentencia—, es imposible comprender que este proceder es propio también del control concentrado.

3. Control difuso en el amparo directo. A partir de la idea de que el control difuso no es control *ex officio per se*, sino que su distintivo conceptual es la aptitud de juzgar el contenido de las leyes frente a la Constitución en manos de todos los jueces (con independencia de la consecuencia que ese actuar tenga en el ordenamiento jurídico), es posible admitir sin ambages que el juicio de amparo directo es un instrumento para el control difuso. Por ese motivo, no podría admitirse, como lo hace la Segunda Sala en la jurisprudencia que cita la sentencia,[14] que el control es "difuso" cuando el control de constitucionalidad "no integra la litis".

Un presupuesto fundamental del control difuso es que el primer punto de la litis, en todos los procesos judiciales, es precisamente el tema de la constitucionalidad de las leyes que los jueces están llamados a aplicar en los casos sometidos a su jurisdicción. No puede afirmarse que el control de constitucionalidad "no es litis" en los procesos ordinarios porque estos se encuentran supuestamente "limitados a la legalidad". Admitir esta posición doctrinal es condenar al control difuso a la irrelevancia o, en el peor de los casos, a su inexistencia práctica. De hecho, en el juicio de amparo directo, el control de constitucionalidad de las leyes juega un papel muy cercano al que juega en los procesos ordinarios: de acuerdo con la técnica que se regula en nuestro sistema de amparo, el juzgamiento no se dirige a la ley, sino al acto de aplicación de la misma, debiéndose motivar el tema de constitucionalidad en las consideraciones jurídicas de la sentencia, sin ameritar un resolutivo específico al respecto.[15]

En todo caso, el hecho de que el control de constitucionalidad de las normas no sea el principal objeto de la litis en el amparo directo no impide que este siempre

---

[14] Véase la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), señalada *supra*, n. 8.

[15] En ese sentido, el art. 175, frac. IV, de la Ley de Amparo dispone: "La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán: […] IV. El acto reclamado. […] Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, *debiéndose llevar a cabo la calificación de estos en la parte considerativa de la sentencia*" (cursivas añadidas).

sea el primer punto del enjuiciamiento en esta vía, pues ello determinará la legítima aplicabilidad de la ley al caso, y condicionará todo razonamiento posterior en torno a la procedencia del otorgamiento o denegación de la protección constitucional.

De nueva cuenta, el control difuso no se determina porque el proceso en que se ventile sea un proceso ordinario, supuestamente llamado a velar por la legalidad, sino por la aptitud de todos los jueces para enjuiciar la regularidad de las leyes. Añádase a ello la consideración de que, en la actualidad, un juez ordinario nunca podría considerar que únicamente juzga la legalidad, de manera aislada, con supuesta independencia del tema de constitucionalidad, si quieren llevarse a sus efectivos términos los artículos 1 y 133 de la Constitución.

En contrapartida, partiendo de la idea del "control difuso" que se viene identificando en este ensayo, el amparo directo no puede ser un mecanismo característico del "control concentrado", porque no existe un único tribunal para resolverlo, que emita una única solución al problema de regularidad constitucional planteada.[16] En nuestro sistema existen —al momento en que se escriben estas líneas— 225 TCC en el país.[17] Esta realidad habla por sí misma a favor de la difusión, por más "tradicional" que sea la idea jurisprudencial de considerar que el modelo "concentra" un control en los tribunales del Poder Judicial de la Federación. De ahí que, también en esta perspectiva, la distinción entre control difuso y concentrado, haciéndose depender el ejercicio de ellos de ciertas variables más o menos aleatorias, no solo resulta normativamente inexistente, sino también inconveniente para la práctica del juicio de amparo directo.

Adicionalmente, el juicio de amparo directo se confirma como un instrumento para el control difuso al advertirse la posibilidad de las contradicciones de tesis, precisamente porque la eventualidad de criterios discrepantes está conscientemente abierta en el sistema judicial federal mexicano. Este es un signo más de la difusión de la jurisdicción constitucional del amparo mexicano y de la necesidad de que en él existan mecanismos de unificación a través de los procedimientos de contradicciones entre TCC, a consecuencia de tesis que potencialmente pueden provenir de amparos directos, ya sea ante la Suprema Corte de Justicia o ante los plenos regionales, según sea el caso (art. 107, frac. XIII, de la Constitución).[18]

---

16 La insuperable construcción teórica de esta noción, se debe, desde luego, a Hans Kelsen. Véase *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, IIJ-UNAM, 2001, pp. 51-59.

17 Dato obtenido del sitio web de la Dirección General de Estadística Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal: *http://www.dgepj.cjf.gob.mx/organosjurisdiccionales/numeroorganos/numorganoscir.asp*

18 Para mayor claridad al respecto, no está de más transcribir esa disposición, que es del tenor siguiente: Artículo 107. […] XIII.— Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito de la misma región sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados

Con estas premisas, no resulta relevante para el control difuso la "naturaleza" de las leyes sobre las cuales pueda ejercerse, ni mediante el amparo directo, ni en los juicios ordinarios (siempre que sean aplicables al caso). Si bien es cierto que el amparo es un juicio constitucional, desprendido de la fase ordinaria de los litigios, lo cierto es que el punto inicial del control en sede constitucional es la irregularidad de la ley aplicada en la situación fáctica que se dilucida en el caso concreto. Así visto, no puede considerarse que ese ejercicio no es competencia del tribunal colegiado; por el contrario, se insiste, se trata del primer aspecto a dilucidar en el amparo directo, con independencia de si fue o no planteado por el demandante, y con independencia también de la materia en que se inscribe el amparo.

De este modo, son competencia de los TCC tanto las leyes procesales que rigen el juicio de amparo como las que han definido la situación jurídica en el caso concreto, pues se encuentra dentro de su responsabilidad no aplicar leyes inconstitucionales y, como consecuencia de ello, en ese caso, controlarlas, declarar su irregularidad, e inaplicarlas. En este ejercicio, ninguna relevancia tiene calificar ese control como difuso o concentrado, ni obtener consecuencias procesales diferentes a partir de esa supuesta distinción: se trata de un control consecuente con la lógica aplicativa del derecho, regido por el principio de que las leyes irregulares son inválidas, y no pueden desplegar sus nocivos efectos en el mundo jurídico. Máxime cuando tales leyes vulneran algún derecho fundamental, cuya tutela es precisamente el objeto primigenio del juicio de amparo.

4. La innecesaria regulación pretoriana establecida por la Corte. El hecho de distinguir las categorías "control difuso o *ex officio*" frente al "control concentrado", con incidencia en pautas regulativas de ambos controles, hace patente el probablemente loable afán "ordenador" del sistema, que procura la sentencia ADR 1046/2012. Sin embargo, la regulación pretoriana que introduce se revela como inconveniente para el adecuado funcionamiento de la jurisdicción constitucional del amparo directo.

La construcción de supuestos de procedencia del control, a partir de la idea de que son los que autorizan un control "concentrado", los convierte en requisitos negacionistas del control *ex officio*. El control *ex officio* y el control difuso no son equivalentes, como se ha explicado con anterioridad. El control *ex officio* es perfectamente

con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. // Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer […]".

posible (y obligado, según se ha explicitado aquí) en el amparo directo, como así se revela, por ejemplo, en el supuesto de la suplencia de la queja.

La suplencia de la queja constituye una buena justificación para el desencadenamiento del control *ex officio*. Esto es así porque dicha suplencia se actualiza, bajo una interpretación análoga del artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo,[19] cuando el tribunal de amparo advierta la inconstitucionalidad de una ley. Si los TCC están obligados a suplir la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en normas previamente declaradas inconstitucionales, hay razón suficiente para pensar que deben hacerlo también cuando así lo estimen ellos mismos, en ejercicio de su propia jurisdicción de amparo. Así, ese control se configuraría como "*ex officio*" y oficioso (en los conceptos aportados por la propia sentencia) y difuso (en los conceptos defendidos en este ensayo), bajo la premisa de que ese ejercicio no lo impide la inexistencia de una pretensión expresa de inconstitucionalidad.

En esta tesitura, no podría sostenerse que, en el caso, el tribunal colegiado no estaba facultado para ejercer el control normativo, porque precisamente la inconstitucionalidad de la ley (que dicho tribunal detectó) debería constituir un supuesto interpretativo para suplir cualquier "deficiencia" de la demanda. En el caso, debió reconocerse la legitimidad del control difuso efectuado, sin que la camisa de fuerza que impone el "control concentrado" configurado en la sentencia fuera motivo suficiente para descalificar su actuación.

Como se puede notar, el control *ex officio* tiene en el principio de suplencia de la queja un buen incentivo para su ejercicio, sin que se trate de instituciones análogas. Un juez controla las normas en razón de su capacidad intrínseca para enjuiciar la ley irregular, esto es, por exigencia del propio proceso de aplicación del derecho válido, y no en virtud (al menos no exclusivamente) de las carencias argumentativas del demandante del amparo. El juicio de amparo es un proceso que está no solamente al servicio de la tutela subjetiva de un derecho, sino que es también un proceso revestido de un genuino interés público. Al constituir el amparo un proceso constitucional, el demandante puede explicitar la inconstitucionalidad, pero, si no lo hace, su advertencia es responsabilidad de un tribunal de amparo, por encontrarse obligado a velar por la aplicación de un derecho siempre regular, a la luz del orden constitucional y de los derechos humanos invocados en la demanda.

No obstante, no resultaría conveniente sostener la crítica en la sola razón de que el tribunal colegiado "realizó un control concentrado y no uno difuso", y que

[19] Dicho precepto dispone lo siguiente: "Artículo 79. 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 regionales. La jurisprudencia de los plenos regionales solo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes" (cursivas añadidas).

la sentencia confundió ambos controles. En realidad, lo que operó el tribunal colegiado fue simple y llanamente un control de regularidad en vía de amparo directo. Y si hubiera que calificar ese control, indudablemente habría que apreciarlo como un control difuso, porque difusa es la jurisdicción del amparo directo, como se ha argumentado. Con este sencillo razonamiento, no hay cabida para tratar de justificar o de descubrir si hubo o no "causa de pedir" en la demanda, para así actualizar un supuesto "control concentrado".[20]

El desenvolvimiento del control corresponde a la apreciación autónoma del tribunal de amparo, debiéndose aproximar en la revisión a esa apreciación con un sentido deferente a su juicio, en caso de dudas razonables. Visto de esta manera, los esfuerzos argumentativos de la revisión deben incidir en privilegiar el análisis de las "cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras", como establece el artículo 107, fracción IX, de la Constitución.[21]

3.2. La imprecisa recepción del mandato de control de convencionalidad

No es posible elaborar en este lugar una explicación amplia del significado y los extremos de la denominada doctrina del "control de convencionalidad", construida por la Corte IDH. Lo que sí interesa argumentar es que, a partir de sus postulados básicos, tampoco es posible convenir con la interpretación que de ese control se realiza en el caso que se analiza.

En efecto, a partir del modo en que la SCJN caracteriza el control de convencionalidad que pueden ejercer los TCC, ha introducido una suerte de control meramente "adjetivo" de convencionalidad. Si estos tribunales solo pueden efectuar ese control sobre las normas que rigen el juicio de amparo, y no las que rigieron la relación jurídica que tuvo lugar en el proceso ordinario, el resultado es la práctica negación del control "sustantivo" de convencionalidad y, con ello, un vaciamiento de contenido de la doctrina elaborada por esa Corte internacional en esta materia.

El hecho de que la Corte Interamericana explique el control de convencionalidad como un control que todos los tribunales deben ejercer "evidentemente en el

---

[20] Desprendo estas apreciaciones a partir de lo sostenido por el voto particular del ministro Gutiérrez, en párrs. 4, 7 y 8.

[21] Dicha disposición establece lo siguiente: "Artículo 107. […] IX.— En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. *La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras* […]" (cursivas añadidas).

marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes" no implica que estos reduzcan el control exclusivamente a las normas que rigen los procesos a su cargo. Esa consideración para México implica, más bien, que un juez ordinario no se asumirá como juez de amparo aplicando la ley de este juicio si su competencia es conocer de controversias en materia civil, ni se asumirá como tribunal con potencial para expulsar del ordenamiento la norma inconvencional. El juez ordinario civil actuará en el marco de sus competencias y dentro de la regulación procesal correspondiente si aplica los códigos civil y procesal civil respectivos, y cuando, al advertir la inconvencionalidad de la ley, la inaplique al caso, sin pretender declararla inconstitucional/inconvencional con efectos generales, pues esta cuestión está fuera de su competencia y de la regulación procesal que lo rigen.

La Corte IDH mantiene el propósito de evitar directrices que definan la estructuración interna, orgánica y procesal, de los modelos de jurisdicción constitucional de los Estados. Se trata de una materia que se encuentra dentro de los márgenes nacionales de apreciación de cada uno de ellos. Esta idea se mantiene detrás de las finalidades de esa Corte internacional cuando insiste en el empleo de la expresión relativa al "marco competencial" y "regulación procesal" correspondientes. Pero, aun con ello, su objetivo sigue siendo universalizar la aplicabilidad de la CADH en todos los ámbitos de la jurisdicción (y del poder público, en general, en más recientes desarrollos), con independencia de los modelos de Estado o de los particulares esquemas internos de ordenación judicial. En definitiva, su doctrina busca conscientemente propiciar la difusión del control judicial de convencionalidad.

La consideración de que el control de convencionalidad debe efectuarse "en el marco de las respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes" ha sido empleado por la Corte IDH para señalar la importancia que mantienen los lineamientos formales de los procesos, tales como la admisibilidad o procedencia de acciones o recursos,[22] plazos, cargas procesales, o el alcance de los efectos de una decisión jurisdiccional, de acuerdo con las reglas de cada ordenamiento procesal, por señalar algunos ejemplos.

Sin embargo, dicha fórmula no es útil para caracterizar el *control normativo*, ni llama a diseñar parcelas materiales que terminen por definir quién debe ocuparse del control de una norma, de cara a la CADH. La sentencia del ADR 1046/2012 incurre en una interpretación que no organiza el control de convencionalidad en el

[22] La Suprema Corte mexicana incluso cuenta con criterios en ese sentido, por ejemplo, la jurisprudencia de la Primera Sala, 1a./J. 22/2014 (10a.), de rubro: "Derecho fundamental a un recurso judicial efectivo. El hecho de que en el orden jurídico interno se prevean requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes, no constituye, en sí mismo, una violación de aquel", Décima Época, Instancia: Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, lib. 4, marzo de 2014, t. I, p. 325.

sentido avalado por la Corte IDH; lo hace a partir de una presumible disciplina del amparo mexicano, trayendo como consecuencia una parcialización competencial del control de normas y la interrupción de un genuino control difuso de toda norma contraria a la Convención. Este resultado es difícilmente compatible con la universalización del control difuso de convencionalidad.

En México no podría considerarse como fuera de la competencia del TCC la aplicación efectiva de la Constitución Federal y, en este caso, de la CADH. La aplicación efectiva de estos ordenamientos implica su aplicación con todas las consecuencias jurídicas que su valor normativo supremo implica, esto es, no permitiendo que una fuente inferior sea disconforme con fuentes superiores. En este sentido, el TCC es competente para decidir la irregularidad de la ley, siempre que esta se actualice por no existir posibilidad alguna de interpretarla en un sentido que la haga acorde con ese bloque normativo superior.

Por esas razones, no puede estarse de acuerdo con la *incompetencia* del TCC para inaplicar normas civiles irregulares, por ser contrarias al derecho del bloque de regularidad. Con el razonamiento en contrario de la sentencia que se analiza, tendríamos que sostener que, como la Corte IDH se rige procesalmente por la CADH y el resto del *corpus iuris* interamericano, es incompetente para declarar la inconvencionalidad del Código de Justicia Militar mexicano aplicado en el juicio de origen.[23] Desde luego, nada más alejado de la doctrina del control de convencionalidad.

Finalmente, la existencia del específico juicio de amparo directo en el orden jurídico mexicano tampoco puede ser fundamento para modificar esa conclusión, pues, como se vio, el hecho de que se trate de un juicio extraordinario no implica que este pueda desentenderse de una irregularidad normativa que colisione con el bloque de regularidad. Así, el principio de seguridad jurídica, al servicio del cual dice poner-

[23] Evidentemente, quiero significar que eso fue precisamente lo que hizo la Corte Interamericana, por ejemplo, en la paradigmática sentencia al caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, de 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209. A este respecto, véanse especialmente los párrafos 286 a 289 y 342 de la sentencia. Por su importancia, conviene transcribir el primero y el último de los párrafos indicados, que son del tenor siguiente: "286. La Corte estima que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es una disposición amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado. La posibilidad de que los tribunales castrenses juzguen a todo militar al que se le imputa un delito ordinario, por el solo hecho de estar en servicio, implica que el fuero se otorga por la mera circunstancia de ser militar. En tal sentido, aunque el delito sea cometido por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo no es suficiente para que su conocimiento corresponda a la justicia penal castrense. […] 342. La Corte declaró en el Capítulo IX de este Fallo, *que el artículo 57 del Código de Justicia Militar es incompatible con la Convención Americana* […]. En consecuencia, el Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar la citada disposición con los estándares internacionales de la materia y de la Convención, de conformidad con los párrafos 272 a 277 de esta Sentencia" (cursivas añadidas).

se la sentencia, nunca podría significar evadir la irregularidad normativa, sino todo lo contrario.

3.3. Consideraciones finales

En el caso concreto, todo el conjunto problemático de presupuestos conceptuales del control difuso han llevado a sostener la conclusión de que el TCC no puede ejercer dicho control frente a una disposición jurídica aplicable en el juicio civil, en el que tiene su origen el juicio de amparo. Como se ha visto, parte de la lógica de dicha conclusión tiene su fundamento en la particular idea del control difuso, su supuesta diferencia con el control concentrado, así como el afán jurisprudencial ordenador de variables que no encuentran un nítido sustento legal, comparado o doctrinal.

Por lo demás, para resolver la situación planteada en el caso concreto del ADR 1946/2012, no parecía imprescindible elegir la aplicación de un control de convencionalidad (como lo hizo el TCC). El supuesto jurídico planteado bien hubiera podido admitir, por ejemplo, una interpretación jurídica integradora basada en el principio de igualdad entre la persona con derecho a reclamar una indemnización (a la que el precepto legal concede legitimación) y una persona descendiente, esto es, con parentesco por consanguinidad en primer grado (categoría de la persona que reclama la indemnización, integrante de los "familiares" de la persona fallecida, y que omite el precepto), en función de la irrazonabilidad de esta distinción normativa. Esta solución habría evitado cualquier ejercicio de control formal de irregularidad de la disposición jurídica.

Sin embargo, si bien en el caso ni siquiera era forzoso desplegar un control de convencionalidad, lo cierto es que la sentencia termina por establecer los parámetros al control de regularidad que debe efectuarse en un amparo directo (analizados a lo largo de este ensayo), limitándose de esta manera la competencia de los TCC en el ejercicio de la jurisdicción constitucional que, en esta vía, les debería ser propia.

Por razones como las descritas, no parece casual que la SCJN esté por analizar nuevamente esta cuestión en los próximos meses. Me refiero a la contradicción de tesis 351/2014, radicada en el Tribunal Pleno. En este importante caso, volverá a debatir si los tribunales de la federación pueden ejercer control de convencionalidad *ex officio* respecto de normas distintas a las que rigen el juicio de amparo.

La delimitación y la restricción del derecho a la tutela jurisdiccional en el amparo directo

*Rafael Coello Cetina**

I. Introducción

A casi diez años de la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, publicadas el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, es indudable que se han intensificado la interpretación y aplicación cotidiana del marco constitucional, e incluso convencional, principalmente de los tratados internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en los diversos medios de control de la constitucionalidad que integran la jurisdicción constitucional del Estado mexicano, especialmente en el juicio de amparo, al constituir el medio previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con el que cuenta cualquier persona para solicitar la tutela de esas prerrogativas fundamentales.

Aun sin desconocer los beneficios que esta reforma constitucional ha generado a la prevalencia del orden constitucional, es importante reconocer que también ha provocado la necesidad de profundizar en otros aspectos relevantes del control constitucional, en especial el relativo a la o las metodologías que pueden seguirse para verificar que las normas generales, e incluso las individualizadas, respetan el parámetro de regularidad constitucional.

Ante ello, sin menoscabo de reconocer la complejidad que conlleva, se pretende, en primer lugar, identificar las principales metodologías que pueden utilizarse para analizar la constitucionalidad de las normas jurídicas generales, especialmente

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana; juez de distrito comisionado como secretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Juez de distrito.

para determinar si su contenido es acorde a los derechos humanos que se tutelan en el parámetro de regularidad constitucional y, en segundo lugar, referir los principales rasgos distintivos de las que comúnmente se utilizan en la jurisdicción del Estado mexicano. En el presente capítulo, a partir del desarrollo de una específica metodología para interpretar y aplicar el marco jurídico constitucional y ordinario, se reflexiona sobre el alcance del derecho a la tutela jurisdiccional y el efecto vinculatorio que la obligación constitucional de velar por su plena eficacia puede tener sobre la regulación de algunos aspectos procesales del juicio de amparo directo, es decir, del que se promueve ante los tribunales colegiados de circuito (TCC) en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales ordinarios del Estado mexicano o contra las resoluciones dictadas por estos, que ponen fin a un juicio sin resolverlo en lo principal.

Los referidos aspectos son las consecuencias de la presentación de la demanda de amparo directo ante un TCC y no ante el tribunal responsable que dictó la sentencia respectiva; las facultades del tribunal responsable ante el error en la vía y la suspensión del acto reclamado y, finalmente, la apariencia del buen derecho y la suspensión de los efectos de las sentencias reclamadas en amparo directo.

Como se podrá advertir, las reflexiones contenidas en este trabajo se sustentan en lo que la doctrina denomina "constitucionalismo garantista", diverso al llamado "neoconstitucionalismo principialista",[1] sin menoscabo de reconocer que ambas posturas buscan un mismo objetivo.

[1] Véase Ferrajoli, Luigi y Ruiz Manero, Juan, *Un debate sobre principios constitucionales*, Lima, Palestra, 2014, p. 111. Por su trascendencia, cabe señalar lo indicado por el primero de los referidos autores en el sentido de que: "El constitucionalismo positivista y garantista se diferencia del constitucionalismo no-positivista y/o principialista por el rechazo de tres elementos caracterizadores: a) la conexión entre derecho y moral; b) la contraposición entre principios y reglas y la centralidad asignada a su distinción cualitativa; y c) el rol de la ponderación, en oposición a la subsunción, en la práctica jurisdiccional". También destaca lo sostenido por Ferrajoli en cuanto a que, "En definitiva, la ponderación como método de solución de los problemas interpretativos no tiene espacio en la aplicación de la ley. Es una metáfora sugestiva, que como todas las metáforas, si se toma al pie de la letra, introduce inevitables distorsiones. Los principios no son normas expuestas a las opciones ponderadas de los legisladores y de los jueces, sino, por el contrario, límites y vínculos impuestos a unos y otros. En cuanto a los conflictos, los dilemas y las incertidumbres que se dan en la presencia de concursos de normas, se resuelven en el plano general y abstracto con argumentos, aunque sean opinables y controvertidos, en apoyo de la calificación jurídica propuesta como la más correcta al tenor de las normas existentes. Y cuando los concursos y los dilemas surgen a propósito de los casos concretos, a través de la compresión y la valoración equitativa de las circunstancias, singulares e irrepetibles, que hacen a cada caso irreductiblemente distinto de los demás. En ambos tipos de supuestos, concebir la ponderación como elección ponderada de una norma con menoscabo de otra y admitir por tanto la derogabilidad de las normas constitucionales, equivale a hacer vana la sujeción del juez a la ley". Véase Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 125 y 126.

II. La configuración de los derechos humanos mediante su delimitación y restricción

Para analizar si una acción u omisión de un sujeto de derecho respeta uno o más derechos humanos de un tercero que sufre las consecuencias de aquella, resulta indispensable determinar cuáles son las facultades de exigencia de conductas de hacer o de no hacer que una prerrogativa humana confiere a sus titulares. En tal virtud, el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas generales ordinarias o infraconstitucionales encuentra como premisa fundamental fijar el alcance del parámetro de regularidad que las rige, dentro del cual tienen un papel fundamental las normas constitucionales y convencionales que regulan los derechos humanos. En ese tenor, más allá de la necesidad de analizar cómo se integra ese parámetro,[2] resulta de especial relevancia adoptar una metodología que permita desarrollar una vereda interpretativa del marco jurídico que lo integre, conforme a la cual sea posible tomar en cuenta la totalidad de los derechos y bienes constitucionales que se encuentran involucrados en cada supuesto normativo que rija un caso que se presente al juzgador, con el objeto de arribar a conclusiones que reconozcan la relevancia de la posición jurídica que asiste a todos los sujetos de derecho, cuya situación jurídica se verá afectada con la determinación que al efecto se adopte, sin menoscabo de velar por su derecho a la seguridad jurídica y a la certeza que les debe brindar cualquier acto de autoridad, incluyendo, especialmente, las sentencias que emitan los tribunales,

[2] Importa destacar que si bien todavía se generan debates sobre la relación existente entre lo previsto en la CPEUM y en las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano —pues aun cuando permanece el texto expreso y contundente del art. 133 de esa Constitución, que claramente condiciona el contenido de los tratados internacionales a lo señalado en esa norma fundamental, algunos consideran que esa reforma confirió a esas normas internacionales la misma jerarquía que al texto constitucional—, lo cierto es que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la contradicción de tesis 293/2011, reconoció implícitamente la supremacía de la CPEUM, al considerar que lo establecido en esta en unión con las normas sobre derechos humanos previstas en los tratados internacionales, integran el parámetro de regularidad constitucional, en la inteligencia de que lo establecido en estas se incorpora a dicho parámetro siempre y cuando cumplan los requisitos de validez formal y material previstos en la propia Constitución. Este condicionamiento solo está plasmado en la sentencia respectiva, no en la tesis jurisprudencial que deriva de esta. Por otra parte, este criterio también precisa que, si en la CPEUM existe una restricción a un derecho humano, prevalecerá esta sobre las normas internacionales. La tesis respectiva lleva por rubro y datos de identificación: "Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de la regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional", P/J 20/2014 (10a.), publicada el viernes 25 de abril de 2014 en el *Semanario Judicial de la Federación* (*SJF*) y, por ende, de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014.

tanto los que conocen de los medios de control de la constitucionalidad como los que pertenecen a la jurisdicción ordinaria, máxime que ambos se rigen por el mandato del párrafo tercero del artículo 1 de la CEPUM, que los obliga a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Dicho en otras palabras, resulta indispensable que el juzgador utilice una metodología de interpretación constitucional que, además de tomar en cuenta la totalidad de los derechos y bienes constitucionales que trascienden a los asuntos sometidos a su consideración, brinde una mínima certeza a los justiciables sobre cuáles son sus derechos y obligaciones, pues la complejidad de la interpretación de las normas que regulan los derechos humanos, sumada a una metodología que atienda a visiones aisladas y que entronice algún o algunos derechos sobre la mayoría de estos, sin una base constitucional que así lo establezca, puede abrir las puertas a una anarquía jurisprudencial que en un contexto de control difuso puede implicar un grave riesgo para el orden jurídico.

Ante ello, pareciera indiscutible que para determinar si una conducta sometida a control constitucional respeta lo establecido en su parámetro de regularidad, resulta indispensable fijar el alcance de la o de las normas jurídicas en las que se ha juridificado el derecho humano que se dice transgredido; sin embargo, para arribar a la conclusión sobre ese alcance se han desarrollado diversas posturas que, aun cuando parten de premisas opuestas, buscan evitar la violación del respectivo derecho fundamental, ya sea por acción excesiva, por acción insuficiente o por omisión.[3]

Al respecto, es posible referir, por una parte, al llamado principialismo y, por otra, al garantismo subsuntivo o interpretación integral subsuntiva. Si bien dentro de ambas posturas podrían encontrarse múltiples derivaciones, lo cierto es que a partir de las diferencias precisadas por Ferrajoli —a las que se ha hecho referencia inicialmente—, así como de diversos desarrollos doctrinales y de la práctica cotidiana de algunos tribunales constitucionales, es posible sostener que una de las principales diferencias entre ambas metodologías estriba en el procedimiento desarrollado para fijar el alcance de las facultades de exigencia que se encuentran amparadas por un determinado derecho humano.

En efecto, como puede advertirse de la detenida explicación que realiza Aharon Barack,[4] tanto los derechos de terceros como el orden público y el interés social

[3] Clérico, Laura, *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*, Buenos Aires, Eudeba-UBA, 2009, p. 43. Parece irrefutable que, tanto el neoconstitucionalismo principialista como el garantista buscan alcanzar la mayor eficacia de los derechos fundamentales. En el caso de la primera postura existen detenidos análisis sobre la aplicación de las etapas del juicio de proporcionalidad, como la desarrollada por Clérico, discípula de Alexy.

[4] Barack, Aharon, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, en el cual el autor, en su momento juez del Tribunal Constitucional de Israel, sostiene: p. 80 "Take, for example, the right to freedom of expression. When determining this

constituyen bienes jurídicos que no deben tomarse en cuenta al fijar, en una primera etapa, el alcance de un derecho humano —el llamado "*scope of constitucional rights*"—, pues si bien estima que estos bienes constitucionales son extremadamente importantes y no deben ser ignorados, por lo que deben considerarse, la etapa para ello es posterior, cuando se erigen en elementos relevantes para analizar la proporcionalidad de las medidas que limitan un derecho.

En ese sentido, se sostiene que *prima facie*, es decir, desde una primera vista o análisis, determinadas conductas sí se encuentran amparadas por un derecho humano y, por ende, las normas generales que impiden su realización, o bien, establecen algún requisito para que se puedan llevar a cabo, implican su restricción.[5]

En cambio, para la interpretación integral garantista subsuntiva, al determinar cuál es el alcance de un derecho humano, desde una primera etapa sí es necesario tomar en cuenta los diversos derechos y bienes constitucionales que están involucrados en el supuesto de hecho en el que se ubica el caso concreto.

---

rights scope, should we take into account the right to privacy of others, or their right to enjoy a good reputation? Should such considerations limit the scope of the constitutional right to freedom of expression? The answer to this question is no – much like the answer provided to the question about public interest considerations, and for the same reasons", en la inteligencia de que párrafos atrás indica (p. 76): "Public interest considerations should not be included in the stage determining the scope of the constitutional right to freedom of expression itself […]. Public interest considerations are not considered when the rights scope is at issue, but they are brought to bear once the justification of the limitations is discussed. That way, individual liberty is mainteined". Como se advierte, con el objeto de ejemplificar la metodología para fijar el alcance de un derecho fundamental, el autor refiere que al determinar el ámbito de tutela de la libertad de expresión no deben tomarse en cuenta el derecho a la privacidad o el derecho al honor de terceros ni, menos aún, los intereses de orden público, pues estos derechos y bienes constitucionales serán tomados en cuenta al analizar la justificación de la limitación sujeta a evaluación, es decir, al aplicar el respectivo juicio de proporcionalidad. Como justificación de esta posición, se sostiene que de esa manera se protege la libertad respectiva. Al parecer esta postura concibe a los derechos como mandatos de optimización, lo que lleva a preguntarse si, por ejemplo, las normas generales que protegen los derechos a la privacidad, al honor o a la imagen propia e incluso el orden público, la salud o la vida de las personas, puesto que sancionan la calumnia o la difamación o, aún más, prohíben y sancionan a quien en la vía pública genere una falsa alarma, restringen la libertad de expresión y solo si superan las gradas del referido juicio serán válidas, aun cuando para algunos al implicar una manifestación de ideas una afectación a los derechos al honor o a la privacidad, simple y sencillamente se tratará de una conducta no amparada por esa libertad.

5 En ese sentido, resulta ejemplificativo el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Derecho al libre desarrollo de la personalidad. La prohibición para el autoconsumo de marihuana contenida en la Ley General de Salud incide prima facie en el contenido de dicho derecho fundamental", Décima Época, Tesis: 1a./J. 3/2019 (10a.), p. 489 del lib. 63, febrero de 2019, t. I del *SJF*. En cuanto a la delimitación sobre qué conductas sí podrían encontrarse amparadas por el libre desarrollo de la personalidad, destaca la propuesta contenida en García Amado, Juan Antonio, *Ponderación judicial estudios críticos*, Puno, Zela, 2019, pp. 321-326.

A partir de esta premisa, se concibe a los derechos humanos, como lo sostiene Ferrajoli,[6] "configurables como derechos subjetivos, o sea, como expectativas a las que corresponden, por parte de otros, obligaciones o prohibiciones de no lesión o de prestación"; de ahí que, como lo sostuvo De Otto,[7] al delimitar el alcance de la protección que se da a un derecho fundamental se realizará una labor de interpretación sistemática y unitaria de la Constitución, para lo cual es preciso un examen pormenorizado del contenido de cada una de las normas constitucionales, e incluso convencionales, que puedan resultar aplicables, tomando en cuenta que los derechos se delimitan por el alcance de la normativa que los reconoce y por su articulación con otros derechos y bienes constitucionales,[8] dado que, en rigor, el contenido de la protección otorgada por un derecho fundamental no es tan solo el que resulta de la norma que lo reconoce, sino el que deriva de la articulación de esta con las diversas del mismo rango, las cuales tienen la misma jerarquía constitucional y, por ende, pueden incidir en la porción de la realidad a la que el derecho se refiere.

Al tenor de esta postura, se sostiene que los conflictos entre los derechos humanos en realidad son aparentes, por lo que, por ejemplo, entre la libertad de expresión y el derecho al honor, si una manifestación de las ideas está constitucionalmente protegida es porque no ha menoscabado el derecho al honor, y si ha lesionado este derecho, ello acontece porque la expresión respectiva no podía considerarse un ejercicio de la libertad constitucionalmente tutelada.[9]

En ese contexto, en el ámbito del desarrollo jurisprudencial de los órganos terminales del Estado mexicano, surge el interrogante sobre cuál es el alcance que se otorga al término "restricción"; incluso, la definición de los alcances de una restricción a un derecho humano conduce a la reflexión sobre la metodología que debe utilizarse para estudiar la constitucionalidad de una norma general o individualizada a la que se atribuye restringir derechos humanos.

---

6 Véase Ferrajoli, Luigi y Ruiz Manero, Juan, *Dos modelos de constitucionalismo,* Madrid, Trotta, 2012, p. 97

7 Otto y Pardo, Ignacio de, "La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución", en Retortillo Baquer, L. Martín y Otto y Pardo, Ignacio de, *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 95-171. En esta obra clásica se precisa que la propuesta contenida en el capítulo V, denominado "La diferencia entre limitación de los derechos y delimitación de su contenido", se basa en la obra de Müller, Friedrich, *Die Positivität der Grundrechte*, Berlín, 1969.

8 Una interesante sentencia de la SCJN en la que podría sostenerse que se realizó una delimitación de los derechos humanos en juego es la que dio lugar a la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: "Derechos a la salud y vida de los niños como límite a los derechos a la privacidad familiar y libertad religiosa", Décima Época, Tesis: 1a. IX/2019 (10a.), p. 720 del lib. 63, febrero de 2019, t. I del *SJF*.

9 Presno Linera, Miguel Angel, "Una crítica al uso de la teoría de la ponderación entre conflictos (aparentes) entre derechos fundamentales", en Salomao Leite, George *et al.* (eds.), *Neoconstitucionalismo avances y retrocesos,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 287-300.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que existen criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)[10] sobre el uso del juicio de proporcionalidad para determinar si son válidas las restricciones a los derechos humanos o fundamentales previstas en normas inferiores a la CPEUM.

Cabe agregar que, al parecer, en estos criterios no se ha puesto énfasis en la importancia de que, antes de someter una norma general o individualizada al juicio de proporcionalidad, resulta necesario interpretar los preceptos constitucionales que reconocen el o los derechos humanos involucrados en el supuesto correspondiente;[11] ello con el objeto de contar con elementos para determinar si la conducta prohibida o acotada se encuentra amparada por el derecho humano que se dice violado,

---

[10] Véase Tesis jurisprudenciales que llevan por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: "Garantías individuales. El desarrollo de sus límites y la regulación de sus posibles conflictos por parte del legislador debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica". […] Al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales […]" (P/J 130/2007, p. 8, t. XXVI, diciembre de 2007, Novena Época del *SJF*) y "Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas". […] Deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del marco constitucional, esto es, el legislador ordinario puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que pueden enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional […] debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se puede alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales y c) ser proporcional […]", 1a./J 2/2012 (9ª), p. 533, lib. V, febrero de 2012, t. I, Décima Época del *SJF*, así como la aislada, entre otras, que lleva por rubro y datos de identificación: "Test de proporcionalidad. Metodología para analizar medidas legislativas que intervengan con un derecho fundamental" (Décima Época, tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), p. 915 del lib. 36, noviembre de 2016, t. II, del *SJF*).

[11] La necesidad de interpretar el texto constitucional para determinar si efectivamente una determinada conducta se encuentra tutelada por un derecho fundamental, ya se ha advertido ante supuestos conflictos de derechos que aparentemente requieren de un ejercicio de ponderación, siendo que del análisis detenido del marco jurídico aplicable es posible concluir que el conflicto respectivo es inexistente y que, por ende, para resolver el problema jurídico correspondiente basta con acudir a una adecuada interpretación de las normas generales que regulan los derechos en supuesta pugna, lo que resulta revelador de la importancia de delimitar antes de ponderar. De un precedente en el que se realizó esa delimitación deriva la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: "Conflicto entre derechos fundamentales. Cuando se plantee debe verificarse que, efectivamente, la pretensión del quejoso se encuentra protegida por una de esas prerrogativas constitucionales y, de no ser así, declararse infundado el argumento y concluir que aquel es inexistente", Décima Época, Tesis 2a. LXXVI/2017, p. 1431 del lib. 43, junio de 2017, t. II del *SJF*.

por lo que, al utilizarse la metodología derivada de esos criterios jurisprudenciales, aun cuando se inicie el estudio respectivo sosteniendo que los derechos humanos no son absolutos, por lo regular, de inmediato se considera que *prima facie* la conducta prohibida o acotada sí está tutelada por el derecho humano que se dice violado. Enseguida, a partir de esa concepción —que para algunos equipara a los derechos fundamentales con libertades naturales—, se desarrolla el juicio de proporcionalidad.

En esa virtud, a pesar de que no lo señalan expresamente, aparentemente estos criterios se sustentan en considerar como restricción a cualquier acotación a un derecho fundamental.[12] Es decir, no distinguen si una norma general que restringe un derecho humano es únicamente la que impide el goce de una facultad de exigencia de una conducta de hacer o de no hacer que es tutelada por un derecho humano, o si incluso dentro de esas normas restrictivas se encuentran también las que, para configurar un derecho humano, precisan cuáles son algunas de las prerrogativas que ampara, cuáles son las conductas que no están tuteladas por este, o incluso cuáles son los requisitos que deben cumplirse para encontrarse en posibilidad de ejercerlo.

Dicho en otros términos, la interpretación tanto de las llamadas restricciones constitucionales como de las restricciones previstas en normas generales ordinarias, que conforme a la referida jurisprudencia deben someterse al juicio de proporcionalidad, no se ha detenido en determinar diversos aspectos relevantes, entre otros: ¿qué se entiende por restricción a un derecho humano?; ¿las normas que acotan derechos

[12] Una tesis ilustrativa de esta postura interpretativa que implica considerar como restricción a las normas generales que únicamente impiden el desarrollo de conductas que válidamente no se encuentran protegidas por un derecho humano es la que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: "Libertad de expresión y opinión a través de la red electrónica (Internet). El operador jurídico debe distinguir entre los tipos de manifestaciones que dan lugar a restringir su ejercicio. […] En ese sentido es importante hacer una clara distinción entre tres tipos de manifestaciones: (I) las que constituyen un delito según el derecho internacional, (II) las que no son punibles como delito, pero pueden justificar una restricción y una demanda civil y (III) las que no dan lugar a sanciones penales ni civiles, pero que plantean problemas en términos de tolerancia, urbanidad y respeto por los demás… en la primera categoría de expresiones prohibidas en Internet se vulneran a tal grado los derechos de los demás que resulta justificable ordenar la imposición de una restricción genérica al sitio web; de hecho, el bloqueo constituye el método más común de restringir esos tipos de expresión prohibida. […]" (Décima Época, Segunda Sala, Tesis 2a. CIII/2017 (10ª), p. 1438 del lib. 43, junio de 2017, t. II del *SJF*). Como se advierte, el referido criterio considera, implícitamente, que la libertad de expresión tutela las manifestaciones de ideas que constituyen un delito según el derecho internacional, para lo cual ejemplifica con la pornografía infantil, pues atribuye al bloqueo de una página de Internet que la difunde, el carácter de restricción, es decir, de norma que extrae del ámbito de tutela de una libertad una determinada conducta. Lo anterior, salvo que se pretenda analogar una norma general que efectivamente impide realizar una conducta protegida por un derecho humano, con una diversa que tiene como finalidad delimitar un derecho humano, y precisar qué conductas no se encuentran protegidas por este.

humanos solo los restringen o también pueden delimitarlos?; incluso, también es necesario reflexionar sobre cuál es la metodología que debe seguirse para determinar si una norma general válidamente configura, delimita o restringe un derecho humano y, en el caso de las normas infraconstitucionales que configuran, delimitan o restringen derechos humanos, si el análisis de su constitucionalidad se sujeta a la misma metodología.[13]

Ante ello, se estima relevante precisar que una restricción a un derecho humano se actualiza cuando una norma jurídica de cualquier naturaleza —general, individualizada o jurisprudencial, o incluso cualquier acción u omisión que carezca de asidero normativo— impide el desarrollo de una conducta tutelada por el contexto normativo que expresa, o implícitamente juridifica una prerrogativa humana al condicionar su desarrollo al cumplimiento de uno o más requisitos sin sustento constitucional, o implica una abstención en el cumplimiento de un mandato constitucional; en la inteligencia de que las referidas restricciones pueden establecerse tanto en sede constitucional como en una norma general ordinaria y, en este caso, únicamente serán válidas si encuentran sustento expreso en la respectiva norma fundamental. En este último aspecto se advierte una diferencia relevante entre la llamada interpretación integral subsuntiva, que no acepta la validez de las restricciones establecidas en normas infraconstitucionales cuando estas no tienen un asidero expreso en la norma fundamental de un orden jurídico, y el llamado principialismo, que acepta la validez de las restricciones de derechos humanos previstas en normas generales ordinarias si estas superan un juicio de proporcionalidad, inclusive si no se encuentran expresamente contempladas en la Constitución respectiva,[14] siendo relevante reconocer que

---

13 Para profundizar en esta distinción y su relevancia para el análisis de constitucionalidad de la normativa que acota derechos humanos véase Coello Cetina, Rafael, "La trascendente distinción entre la delimitación y la restricción de los derechos humanos para el control constitucional (interpretación integral y juicio de proporcionalidad)", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, IIJ-UNAM, 2017, t. II, pp. 33-73.

14 Un ejemplo interesante sobre esta posibilidad se advierte con la regulación del llamado divorcio sin expresión de causa, el cual fue declarado inconstitucional en múltiples precedentes de la SCJN entre los años veinte y cuarenta, como se advierte, entre otras, de la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: "Divorcio en el estado de Yucatán, inconstitucionalidad de la ley de. La Ley de Divorcio del Estado de Yucatán de 15 de abril de 1926, es manifiestamente inconstitucional, porque sus preceptos violan la garantía que consagra el artículo 14 de la Constitución, una cuando preceptúa para decretar el divorcio que solicite una de las partes, que los cónyuges sean citados a la audiencia que establece el artículo 5o. de la propia ley, puesto que esta citación no puede reputarse como un emplazamiento a juicio, y toda vez que el procedimiento establecido por la misma, no puede dar lugar a controversia alguna, ya que de todos modos tiene que declararse el divorcio, cualesquiera que sean los argumentos y razones y defensas que hagan valer el adversario que no esté conforme con la disolución del vínculo matrimonial; y como para que exista juicio, es indispensable que se presente la demanda y que tenga lugar la contestación, que se de oportunidad

esta diferencia también encuentra su origen en la diversa premisa de la que parte esa última postura doctrinal, al considerar inicialmente o *prima facie* que los derechos humanos tienen un amplío ámbito de tutela, por lo que, como se precisó en párrafos previos, las normas jurídicas generales que trascienden a ese amplio ámbito se califican como restricciones y su validez estará sujeta a que superen las diversas etapas del juicio de proporcionalidad.

A diferencia de una restricción, la delimitación de un derecho humano tiene lugar cuando una norma jurídica precisa qué conductas válidamente se consideran amparadas o no por una prerrogativa fundamental; en la inteligencia de que la delimitación opera en forma diversa cuando se trata de derechos humanos de configuración normativa, también denominados derechos de exclusión,[15] o cuando se

para rendir pruebas y que se dicte sentencia, formalidades que son esenciales en todo juicio, conforme a la doctrina y a la ley, cuando esto no se realiza, como en el caso de aplicación de la Ley de Divorcio de que se trata, es claro que existe manifiesta violación del artículo constitucional citado", Quinta Época, Tercera Sala, t. XLVI, p. 3581. Mientras que en época reciente se ha reconocido su validez incluso cuando se sostenga que implica la restricción de diversos derechos, como se advierte de la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: "Divorcio sin expresión de causa. El artículo 582 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, impone una restricción a los derechos fundamentales de audiencia y debido proceso, atendiendo a una finalidad constitucionalmente válida. Del mencionado artículo 582, que establece el procedimiento de divorcio sin expresión de causa, se advierte que la resolución respectiva se emite sin considerar la conformidad o no del cónyuge que no lo pidió, esto es, se decreta la disolución del vínculo matrimonial sin escuchar y darle oportunidad de defensa al cónyuge que no lo solicitó, pues si bien se le otorga un plazo de nueve días, este solo es para el efecto de que manifieste su conformidad con el convenio exhibido por la solicitante, no así con la disolución del vínculo. En esas circunstancias, si bien pudiera estimarse que la disolución del vínculo matrimonial tiene como consecuencia que al cónyuge que no solicitó el divorcio se le prive de diversos derechos, entre los que se encuentran su estado civil, su derecho a heredar, a percibir alimentos y a la seguridad social, sin haber sido oído y vencido en juicio, lo cierto es que ello se trata de una restricción constitucionalmente admisible. Considerando que ningún derecho fundamental es absoluto, que los mismos admiten restricciones, siempre y cuando no sean arbitrarias, resulta que la restricción al derecho fundamental de audiencia y debido proceso que contiene el artículo 582 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, tiene una finalidad constitucionalmente válida; es razonable y proporcional, pues atiende al derecho superior a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad. Así, la restricción al derecho de audiencia y debido proceso, resulta idónea y justamente necesaria para garantizar el derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad", Décima Época, Primera Sala, Tesis 1a. LXI/2015 (10a.), p. 1392 del lib. 15, febrero de 2015, t. II del *SJF*.

15 Véase García Amado, Juan Antonio, *Ponderación judicial estudios críticos*…, *cit.*, pp. 75-78. En esta ocasión, el doctor García Amado precisa que en el caso de los derechos cuyo objeto es normativamente construido se comienza por delimitar normativamente el ámbito de protección que una prerrogativa confiere a sus titulares, el cual es resguardado frente a cualquier intromisión, la cual será considerada ilegítima. Como se indica más adelante en este trabajo, dentro de esos derechos puede ubicarse el diverso a la tutela jurisdiccional, pues si bien su eficacia requiere de diversas

está en presencia de los derechos con un sustrato natural, entendidos como derechos inclusivos.

En efecto, tratándose de la delimitación de un derecho fundamental de configuración normativa, en principio, desde su regulación constitucional se delimita su ámbito de tutela (derecho al honor), o se faculta expresamente al legislador para regularlo (derecho de réplica o derecho a la vida privada) o, además de atribuir a este su configuración, se indican los rasgos o atributos constitucionales que deben respetarse por el legislador ordinario al emitir el marco normativo que resulte necesario para ello (derecho a la tutela jurisdiccional completa, pronta, imparcial y gratuita).

Incluso, cuando la eficacia del derecho respectivo requiere de su desarrollo normativo, se podrá advertir el ejercicio de: *i)* una delimitación positiva, cuando se establece quién podrá ejercer un derecho o ser titular de este (requisitos o calidades para ejercer el derecho a ser votado o a ser designado en un cargo público, así como la legitimación para acudir a juicio o gozar de algún beneficio procesal); *ii)* una delimitación negativa, cuando se regulan los supuestos en los que no se gozará de ese derecho, atendiendo a una limitación implícita derivada de su interdependencia con otros bienes constitucionales (causas de improcedencia tratándose del derecho a la tutela jurisdiccional completa o limitantes al uso o disposición de bienes tratándose del derecho a la propiedad privada), o *iii)* una delimitación bilateral, cuando la configuración de los supuestos en los que no se gozará de una prerrogativa da lugar al ejercicio de otra prerrogativa fundamental (las causas justificadas de terminación unilateral de la relación de trabajo que configuran tanto el derecho a la estabilidad en el empleo como la libertad contractual del patrón, o la determinación sobre qué información pertenece al ámbito de la vida privada constitucionalmente tutelada y, por ende, no corresponde a la información pública).

En estos supuestos, la normativa infraconstitucional que al efecto se expida tiene como fin constitucional delimitar los derechos humanos cuyo objeto se pretende determinar o fijar; no restringirlos. De ahí se sigue que dichas normas, en principio, no restringen el derecho humano respectivo, dado que constitucionalmente su configuración se ha dejado en mayor o menor medida en el ámbito del legislador, por lo que resulta complejo sostener, *prima facie*, que se trata de normas que, al acotar las prerrogativas humanas que les corresponde delinear, han sustraído del ámbito constitucionalmente tutelado alguna de las facultades de exigencia que amparan; sin embargo, ello no implica que el legislador pueda libremente configurar el derecho respectivo, pues el ámbito de su libertad de configuración estará determinado por el contexto constitucional indisponible para este, el cual dependerá tanto de

actividades prestacionales del Estado, lo cierto es que su ejercicio requiere de la emisión de la regulación procesal y orgánica correspondiente, la cual desarrolla un relevante papel configurador del alcance de esa prerrogativa fundamental, que debe desarrollarse atendiendo a los atributos constitucionales de la función jurisdiccional, a saber: completa, pronta, imparcial y gratuita.

su regulación constitucional como de su interrelación con otros derechos y bienes constitucionales.

Así, por ejemplo, el ámbito constitucionalmente protegido de la vida privada de una persona no es el mismo si se trata de un servidor público, ni menos aún si este ejerce facultades decisorias en materia de manejo de recursos públicos, pues el alcance de las prerrogativas que le confiere ese derecho fundamental está delimitado por otros bienes constitucionales, como es, en el caso de todo servidor público, el derecho de acceso a la información, en cuya configuración, desde la fracción VI del apartado A del artículo 6 constitucional, se ha determinado que el Estado debe hacer pública la información relativa a los recursos estatales que otorgue a las personas físicas, por lo que el monto de las percepciones de aquellos es público; y, en el caso del que además decida sobre las contrataciones que celebra el Estado, incluso su vida privada estará delimitada por los principios de administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos públicos, establecidos en el artículo 134, párrafo primero, de la CPEUM, por lo que en el ámbito de su vida privada podría sostenerse que no se encuentra el valor monetario de los bienes de su propiedad. Por ende, la normativa ordinaria que se expida para determinar qué información de la vida privada de un servidor público será pública o confidencial, al configurar esa prerrogativa humana, deberá evitar incurrir en excesos o en deficiencias. Como más adelante se precisará, similar situación sucede con el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional, atendiendo al marco constitucional que lo regula y que incluso lo delimita.

En ese tenor, debe reconocerse que cuando el legislador desconoce la configuración constitucional de un derecho humano, derivada incluso de su interdependencia con otros derechos y bienes constitucionales o convencionales, aun si la finalidad de la regulación ordinaria que emite formalmente se puede considerar como delimitadora de aquel, lo cierto es que materialmente, una vez analizada su validez, podrá considerarse como una disposición restrictiva y, por ende, inconstitucional. Conforme a esta metodología, la inconstitucionalidad no derivará de que la norma general controvertida no supere las gradas del juicio de proporcionalidad, máxime que *prima facie* no constituye una restricción, sino del hecho de que a partir de la configuración constitucional del derecho respectivo e incluso de los fines constitucionales que se persigan con la normativa delimitadora se concluya que lo dispuesto en esta o desconoce las prerrogativas constitucionalmente tuteladas por el respectivo derecho humano, o bien, lo delimita negativamente sin un fin constitucional cuya tutela resulte congruente con los efectos de su aplicación.

En cambio, tratándose de los derechos humanos de sustrato natural, la función delimitadora del marco jurídico, tanto constitucional como ordinario, implica determinar hasta dónde el ejercicio de la libertad natural respectiva, que lógicamente se traduce en un amplio ámbito de posibilidades de actuación, debe juridificarse, es decir, tutelarse por el orden jurídico, para lo cual no es necesario configurar o esta-

blecer cuáles son las conductas que se encuentran amparadas por una prerrogativa humana de esa índole, sino determinar, a partir del alcance de otros derechos —tanto de configuración normativa como de sustrato natural— cuáles son las conductas que no están protegidas por la libertad respectiva, precisamente porque su desarrollo implicaría desconocer las conductas que están amparadas por otro derecho humano o incluso atentar contra la esencia de su titular, es decir, de su dignidad.

En ese orden de ideas, la normativa que acote una libertad natural podrá calificarse de restrictiva cuando prohíba realizar una conducta que constitucionalmente esté amparada por ella, o bien establezca un requisito para su ejercicio que no encuentre sustento en la tutela de algún bien o derecho constitucional y, además, las consecuencias del incumplimiento de ese requisito efectivamente conlleven el desconocimiento del bien o derecho que pretende tutelar, lo que, si bien podría considerarse un análisis de mera razonabilidad, debe ir más allá, al ser insuficiente para su validez que el acotamiento respectivo busque la referida tutela y sea idóneo para ello, sino que incluso existan elementos que fehacientemente revelen que su incumplimiento da lugar al desconocimiento de alguno de los fines que busca proteger. No se profundiza más en la metodología para llevar a cabo el análisis de validez de las normas generales que acotan derechos humanos con sustrato de libertad natural, en virtud de que el que será objeto de análisis —el de la tutela jurisdiccional— pertenece a la categoría inicialmente enunciada, al ser de eminente configuración normativa.

III. Configuración, delimitación y restricción del derecho a la tutela jurisdiccional completa

Cabe recordar que el derecho a la tutela jurisdiccional se erige en una prerrogativa fundamental que, por su trascendencia para la eficacia de la totalidad de los derechos humanos, también adquiere el carácter de garantía de todos ellos; de allí que su eficacia se torne en una premisa de la de aquellos. Además, esta prerrogativa humana se distingue por ser un derecho de eminente configuración legislativa, en la medida en que la concreción o precisión de su alcance requiere de una importante labor de regulación en actos formal y materialmente legislativos, al no tratarse de una prerrogativa sustentada en un derecho natural, como sucede en el caso de las libertades humanas. Ante ello, en el párrafo segundo del artículo 17 de la CPEUM se reconoce la importancia de la participación del legislador en el desarrollo de ese derecho y, por ende, se precisa que a este le corresponde determinar los términos y plazos en los que los justiciables podrán solicitar la tutela judicial de sus derechos, en la inteligencia de que en el mismo dispositivo se establecen como rasgos distintivos de esa tutela y, de esta manera, como prerrogativas humanas cuya exigencia asiste a toda persona: el que la administración de justicia sea pronta, completa, imparcial y gratuita.

En ese contexto, se advierte que en la CPEUM se ha configurado ese derecho, confiriendo a toda persona como prerrogativas fundamentales gozar de una tutela jurisdiccional pronta, completa, imparcial y gratuita. De allí que, aun cuando el legislador tenga un relevante ámbito de libertad de configuración para desarrollar los términos y plazos con los que se accederá a la justicia, ello lo deberá realizar respetando esos mandatos constitucionales, por lo que, para generar certeza sobre el ámbito indisponible del legislador al regular el derecho a la tutela jurisdiccional, es relevante pronunciarse sobre el alcance de esas prerrogativas humanas, es decir, sobre qué implican y, por ende, en qué medida condicionan la validez de la actuación del legislador en su labor configurativa de este derecho fundamental.

3.1. Derecho a la tutela jurisdiccional y su interdependencia con otros derechos

Con el objeto de tener un panorama completo sobre el derecho a la tutela jurisdiccional y los diversos derechos con los que se relaciona, debe tomarse en cuenta su interdependencia con otros derechos fundamentales que trascienden a la regulación de cualquier procedimiento e incluso a la de cualquier conducta de los órganos del Estado y, aún más, a diversos derechos de rango constitucional que asisten a quienes acuden a juicio, ya sea como parte actora o como parte demandada. Dicho en otras palabras, cuando el legislador emprende la compleja labor de regular los plazos y términos en los que las personas pueden acceder a la justicia, también debe tomar en cuenta los derechos que asisten a las personas que serán parte demandada o terceros en los juicios respectivos, bien sea por el simple hecho de ser parte en aquellos, o por el hecho de que serán afectados en su esfera jurídica con motivo de lo resuelto e, incluso, por la naturaleza de los derechos que se pretenden hacer valer.

En ese tenor, es posible distinguir entre tres categorías de derechos humanos que se interrelacionan con el derecho a la tutela jurisdiccional: en primer lugar, los que son propios de quien acude a juicio, como son el debido proceso, incluyendo las formalidades esenciales del procedimiento,[16] y en materia penal el derecho al recurso contra las resoluciones jurisdiccionales, tal como deriva de lo previsto en el artículo 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata entonces de prerrogativas cuya exigencia se encuentra condicionada a que su titular sea parte dentro de un juicio.

[16] Entre los criterios novedosos sobre el alcance de estas formalidades véase la tesis de la Primera Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Derecho a probar. Su dimensión sustantiva o material tratándose de documentales públicas preconstituidas con valor probatorio pleno tasado en la ley", Décima Época, Tesis CXIII/2018 (10a.), publicada en el *SJF* el 21 de noviembre de 2018.

En segundo lugar, los que son exigibles respecto de cualquier acto de autoridad legislativa, como son los de seguridad jurídica, irretroactividad, proporcionalidad de las sanciones, prohibición de las multas excesivas, progresividad y no regresividad, entre otros. Se trata de prerrogativas que asisten a toda persona y que son exigibles al legislador tratándose del contenido de cualquier norma general.

Finalmente, como tercera categoría, es posible considerar a los derechos humanos que asisten a las partes atendiendo a la naturaleza de la afectación que implica la materia propia del juicio respectivo. Aquí es posible ubicar derechos que asisten a quien es imputado en un proceso penal, como sucede con el de presunción de inocencia; a una víctima por una conducta delictiva, como el derecho a la verdad; a los trabajadores y patrones en un procedimiento de huelga o a los sindicatos en un procedimiento de titularidad de un contrato colectivo de trabajo, como es el caso del principio de representatividad; o a un menor en un juicio de guarda y custodia, como es el caso del interés superior de los niños y las niñas. Se trata de derechos humanos o principios que se proyectan sobre el proceso y que exigen tanto al legislador como al juzgador sujetar su actuación a esos derechos fundamentales.

En ese contexto, si bien el legislador tiene una amplia libertad de configuración para regular los plazos y los términos en los que los justiciables pueden ejercer su derecho de acceso a la tutela jurisdiccional, conviene reiterar que ello no obsta para que la regulación respectiva deba dar lugar a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, tal como lo exige el párrafo segundo del artículo 17 de la CPEUM, en la inteligencia de que, al ejercer esa atribución, se encuentra sometido a las diversas bases constitucionales que trascienden directa o indirectamente al ejercicio de ese derecho fundamental.

Al respecto, si bien pudiera cuestionarse si esos rasgos distintivos del derecho a la tutela jurisdiccional constituyen mandatos normativos que, conforme a su alcance derivado de los derechos y bienes constitucionales que se encuentren involucrados en un juicio, deben cumplirse por el legislador y por los tribunales, o bien, si constituyen mandatos de optimización que pueden cumplirse en diverso grado, lo cierto es que tanto el marco normativo que al efecto se establezca como la actividad jurisdiccional deben atender al alcance de esas prerrogativas fundamentales y a su adecuada articulación con esos derechos y bienes constitucionales.

3.2. Configuración del derecho a la tutela jurisdiccional completa

Una vez precisados los principales derechos con los que se interrelaciona el derecho a la tutela jurisdiccional, si bien se trata de un derecho de eminente configuración normativa, es importante tomar en cuenta que desde la propia CPEUM es posible determinar cuáles son las principales prerrogativas que ampara y que, por

ende, al regular los plazos y términos en los que se accede a la justicia, aun cuando para ello el legislador goce de relevante libertad de configuración, lo cierto es que su función se encuentra acotada constitucionalmente por las prerrogativas indisponibles que derivan de los rasgos distintivos que esa norma fundamental atribuye a la administración de justicia.

En ese orden de ideas, resulta de especial relevancia el alcance del derecho a acceder a una tutela jurisdiccional completa, el cual puede analizarse desde dos diversas dimensiones: una meramente formal, en cuanto a que el juzgador debe pronunciarse sobre todo lo pedido y manifestado por las partes, lo que guarda relación con la congruencia judicial, y una sustantiva, con tres diversas expresiones.

La primera expresión o prerrogativa fundamental de la dimensión sustantiva de ese derecho fundamental se traduce en que la persona que acuda a un tribunal, de asistirle aparentemente el derecho cuya protección requiere,[17] debe tener acceso a una adecuada tutela cautelar que considere el peligro en su demora; la segunda consiste en que, de cumplir con los respectivos requisitos procesales, obtendrá una sentencia que analice el mérito de sus pretensiones, y si el sentido de esta le resulta favorable, surgirá su tercera expresión, la cual se traduce en el derecho a la debida ejecución del fallo respectivo. En cuanto al alcance de las expresiones de la dimensión sustantiva del derecho de acceso a la justicia completa es importante recordar que, como toda prerrogativa constitucional, se encuentra acotada por diversos derechos y bienes constitucionales, con base en los cuales el legislador ha establecido diferentes categorías de requisitos procesales cuyo incumplimiento impide al juzgador, en una primera etapa, conceder una tutela cautelar; en una segunda, abordar en la sentencia el fondo de lo pedido y, en una última, llevar a cabo la ejecución de la sentencia favorable.

Ante ello, si bien el legislador goza de una importante libertad de configuración en la regulación de los diferentes aspectos procesales, lo cierto es que, dada su trascendencia directa o indirecta para las diversas expresiones sustantivas del derecho a la justicia completa, para efectos de proponer una metodología para analizar la validez constitucional de la regulación que emita aquel en relación con este derecho humano, es posible distinguir entre dos categorías de normas procesales: por una parte, las que rigen el otorgamiento de las medidas cautelares, los requisitos de competencia y de procedencia de un juicio, incluidos los llamados presupuestos procesales, así como los requisitos para la ejecución de una sentencia y, por otra parte,

[17] En cuanto a los requisitos procesales que deben cumplirse para tener acceso a la tutela cautelar debe destacarse que la apariencia del buen derecho implica también acreditar que se cuenta con el derecho cuya tutela se solicita, al no tener las medidas cautelares efectos constitutivos. Al respecto, es ilustrativa la tesis de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Suspensión. Es improcedente respecto de la clausura de establecimientos mercantiles, cuando la licencia de funcionamiento no ha sido revalidada (legislación del Distrito Federal)", Novena Época, Tesis 2a./J 114/99, p. 557 del t. X, octubre de 1999, *SJF*.

las que rigen otros aspectos procesales, como pueden ser los medios de prueba y las cargas probatorias, las medidas de apremio, las costas judiciales o el desarrollo de las audiencias, los cuales no trascienden directamente al derecho a la justicia completa pero, sin duda, sí a otras prerrogativas fundamentales.

Por ello, tratándose de las normas procesales que trascienden directamente a las expresiones sustantivas del derecho a la justicia completa, resulta lógico que su validez esté condicionada a que no impidan a los justiciables gozar de las referidas tres expresiones; sin embargo, dado que estas no son absolutas, se encuentran acotadas por diversos derechos y bienes constitucionales. Por ende, para determinar si la regulación que al efecto emita el legislador, o incluso los términos en que se interprete y aplique por los juzgadores, respetan esas prerrogativas fundamentales, será necesario analizar si tanto el requisito respectivo como las consecuencias de su incumplimiento son una válida delimitación del derecho de acceso a la justicia completa o si, por el contrario, al desconocer lo que la norma fundamental confiere a los justiciables, en realidad se trata de normas materialmente restrictivas de alguna de las expresiones sustantivas de ese derecho humano.

En ese contexto, también debe destacarse que existen coincidencias y diferencias entre los requisitos que se establecen para que se tenga derecho a acceder a una de las diversas expresiones de la dimensión sustantiva del derecho a la justicia completa; así, se puede mencionar como requisito coincidente el de la competencia para conocer del juicio respectivo, de donde se sigue que, como regla general, solo los juzgadores con competencia expresa para conocer del juicio correspondiente pueden dictar medidas cautelares, emitir sentencias que se pronuncien sobre el fondo de lo pedido o, cuando resulte necesario, llevar a cabo su ejecución. En cambio, en el caso de la garantía de previa audiencia, el dictado y ejecución de medidas cautelares, al no constituir actos privativos, no se rigen por esta,[18] a diferencia del dictado de la sentencia respectiva, donde debe respetarse esta a plenitud, ya que para la ejecución del fallo resultará determinante considerar si el titular de los derechos que se afectarán con la actuación judicial fue escuchado previamente dentro de juicio o, en su caso, dentro del procedimiento de ejecución.

En abono a lo anterior, es importante señalar que el alcance de los derechos a la tutela cautelar, a la obtención de una sentencia de fondo y a la ejecución de una sentencia necesariamente está determinado por los derechos de quienes sufrirán en su esfera jurídica las consecuencias de la determinación judicial que concreta en su expresión sustantiva el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional completa, por lo que las prerrogativas que confieren esos derechos no pueden dejar de lado los de-

[18] Así lo precisa la tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Medidas cautelares. No constituyen actos privativos, por lo que para su imposición no rige la garantía de previa audiencia", Novena Época, Tesis P./J. 21/98, p. 18 del t. VII, marzo de 1998, del *SJF*.

rechos de quien se pretende modifique su conducta con el dictado de una medida cautelar, de quien sufrirá una afectación en su esfera de derechos con motivo de una sentencia que aborde el fondo de lo pedido o, incluso, de la persona a la que se vincule a cumplir con lo determinado en una sentencia.

En virtud de lo expuesto, en primer lugar es necesario determinar en sede constitucional cuál es el alcance de la primera de las expresiones sustantivas antes referidas, tomando en cuenta la trascendencia que las respectivas determinaciones judiciales tendrán sobre otros sujetos de derecho, diferentes a quien insta ante un tribunal, especialmente en relación con los que serán llamados a juicio como su contraparte, al estimarse que han vulnerado la esfera jurídica del promovente del juicio respectivo.

3.3. El derecho a la tutela cautelar

La prerrogativa fundamental a la tutela cautelar asiste a quien acredita ante el juzgador la titularidad de un derecho e incluso la existencia de una conducta de un tercero que lo desconoce, por lo que constitucionalmente es posible sostener que ese derecho humano asiste a quien demuestra en juicio la apariencia de su derecho y la afectación que para este provoca la conducta asumida por otro sujeto de derecho al que le pretende reclamar o reclama en sede jurisdiccional el respeto a su esfera jurídica. Esta postura revela que la complejidad para determinar a qué persona le asiste el derecho humano a la tutela cautelar comienza por la delimitación de la apariencia del buen derecho, para lo cual debe atenderse a las particularidades de lo que se pretende en las diferentes vías para acceder a la justicia. Así, podría sostenerse que ese buen derecho se configura cuando se acredita ante el juzgador la titularidad de un derecho sustantivo y la existencia de una o más conductas que afectan su eficacia, ello más allá del incumplimiento de formalidades por parte del tercero al que se atribuye esa conducta, las que, de suyo, ni acreditan la existencia del derecho que se dice desconocido ni menos aún permiten al juzgador sostener que al actor se le ha vulnerado un derecho que materialmente le asiste.

En esa virtud, la tutela cautelar basada en un análisis preliminar —no por ello con el mayor grado de reflexión y profundidad posible— exige un análisis sobre los medios de prueba que obren en autos, para determinar si quien pide esa protección judicial efectivamente cuenta con el derecho respectivo y, además, la persona a la que se le atribuye su violación efectivamente lo ha vulnerado o se encuentra en una posición que revela su posible vulneración; en la inteligencia de que la necesidad y el grado de la protección cautelar, una vez verificada esta apariencia del buen derecho, también estará condicionada por el riesgo en el que se encuentra el derecho respectivo, es decir, el peligro en la demora.

Por ende, puede sostenerse que el derecho humano a la tutela cautelar no está conferido a todo el que asiste a juicio y sin prueba alguna, ni exige al juzgador su

protección *in limine litis*, es decir, por el simple hecho de promoverlo, sino a quien, por la situación jurídica en la que acredita encontrarse, se aprecia que goza de una apariencia de buen derecho, que exige una protección inmediata para evitar que este se vulnere, es decir, la existencia también de un peligro en la demora.[19]

Como se puede advertir, el derecho a la tutela cautelar no solo trasciende a la esfera jurídica del actor, sino incluso a la del demandado, pues si de las constancias de autos deriva la inexistencia del buen derecho —lo que conlleva la del peligro en la demora—, el demandado también tendrá la prerrogativa fundamental a no verse afectado en sus derechos por el dictado de una medida cautelar que carece de sustento jurídico.

De ello se sigue que las medidas cautelares válidamente no pueden conferirse por el simple hecho de que se soliciten —pues ello implicaría convertir a los tribunales

[19] Importa destacar que, precisamente por los diferentes derechos y bienes que se encuentran involucrados en cada juicio, la regulación de las medidas cautelares puede encontrar diferencias relevantes sin que ello obste para reconocer que constitucionalmente esa regulación debe tomar en cuenta, como expresión del derecho fundamental a la tutela cautelar, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. Así, por ejemplo, en un juicio ejecutivo mercantil, la naturaleza de los títulos ejecutivos y su trascendencia a la circulación de la riqueza generan una presunción de buen derecho del tenedor que pretende garantizar su ejecución mediante un embargo derivado de la falta de pago en la diligencia de emplazamiento (arts. 1391, frac. IV, y 1392 del Código de Comercio), donde la titularidad del derecho se sustenta en la posesión del título a nombre del actor, incluso previo endoso, y la violación al derecho respectivo se corrobora con la falta de pago en la referida diligencia, en la inteligencia de que el peligro en la demora se actualiza en la medida en que el simple retraso en el pago genera, por sí, una afectación al derecho incorporado en el título respectivo. En esa virtud, se comparte parcialmente la tesis de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Embargo precautorio. Aunque se trata de una medida precautoria, no le son aplicables los principios y requisitos exigidos para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo", Décima Época, Tesis 2a. XXVII/2019, p. 1344 del lib. 65, abril 2019, t. II del *SJF*; en la inteligencia de que el análisis de las consideraciones que sustentan el precedente del que deriva esta tesis, el amparo en revisión 879/2018, permite advertir que, implícitamente, se reconoce la relevancia de la apariencia del buen derecho, al sostener en esa sentencia que en el caso del embargo como medida cautelar, previsto en el art. 389, frac. I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para su dictado es indispensable que además de solicitarlo el interesado y de que este precise el importe al cual debe ascender la medida, conforme a lo dispuesto en el art. 323 de ese ordenamiento, "con la demanda debe presentar el actor los documentos en que funde su acción, lo cual se traduce en que si en la propia demanda se solicita el embargo precautorio el accionante debe demostrar la existencia del derecho con el cual comparece a juicio a efecto de evidenciar que no se trata de una acción temeraria o infundada, sino que cuenta con un respaldo que le permite iniciar el juicio y solicitar la medida respectiva", lo que constituye una primera expresión de la apariencia del buen derecho; incluso, por lo que se refiere al peligro en la demora que puede resultar trascendente para justificar el dictado de la medida en comento, destaca lo previsto en el art. 4 de ese Código adjetivo, pues si bien en este se impide el dictado de un embargo en contra de órganos del Estado que pertenecen a la federación, ello se justifica, aparentemente, por el reducido peligro en la demora que existe cuando el juicio se entabla en contra de un ente público federal, ante su presunta solvencia.

en meros ejecutores de quienes tengan la pericia para formular una demanda— ni menos aún dictarse o ejecutarse en favor de quienes con elementos extralegales logren convencer al juzgador o al actuario ejecutor sobre la pertinencia de la medida.

En ese contexto, aun cuando una visión aislada de los derechos y bienes constitucionales involucrados en un juicio pudiera sustentar que la ausencia de la apariencia del buen derecho no provoca la imposibilidad de gozar de la tutela cautelar, lo cierto es que todo sujeto demandado en juicio, en su carácter de titular de derechos —también protegidos constitucionalmente—, goza de una prerrogativa a no sufrir las consecuencias de una medida cautelar cuando acredita ante el juzgador que el actor o no es titular del derecho que hace valer o que, incluso, le ha respetado a plenitud sus derechos.[20]

En esa virtud, para respetar el derecho a la protección cautelar, la regulación que rige las medidas cautelares debe permitir al juzgador evaluar tanto la apariencia del buen derecho del actor como su ausencia e, incluso, tomar en cuenta, de acreditarse aquel, el peligro que la falta de protección cautelar implica para el derecho que se hace valer en juicio.

3.4. La delimitación del derecho a la tutela cautelar

Al establecer los requisitos procesales que condicionan el otorgamiento de una medida cautelar, el legislador ejerce su atribución constitucional para configurar el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional, por lo que, al tratarse de normativa que delimita la validez de esta prerrogativa fundamental, se encuentra condicionada a que los requisitos respectivos y las consecuencias procesales de su incumplimiento encuentren justificación constitucional; es decir, en primer lugar, cada uno de esos requisitos debe tener como finalidad tutelar un diverso bien o derecho fundamental, lo que implica que el incumplimiento de aquellos efectivamente impacte la eficacia del derecho o bien fundamental que se pretende tutelar con su establecimiento; además, en segundo lugar, la consecuencia procesal del incumplimiento del requisito respectivo debe ser una medida acorde a la afectación que este provoca sobre el derecho fundamental que se busca tutelar con su previsión, por lo que la validez de la consecuencia procesal establecida por el legislador no dependerá de que exista una diversa consecuencia procesal que, a juicio de cada juzgador, permita cumplir con el fin

[20] En ese tenor se estima discutible la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Suspensión en el juicio de amparo indirecto. La apariencia del buen derecho no puede invocarse para negarla", Décima Época, Tesis 2ª/J 10/2014 (10a.), p. 1292 del lib. 3, febrero de 2014, t. II del *SJF*, en la inteligencia de que lo determinado en ella no obsta para que en diversos casos cuando el juzgador advierte la inexistencia de la apariencia del buen derecho, para sustentar la negativa de la respectiva medida cautelar, sostenga expresamente que de concederse la medida cautelar se afectaría el interés social o disposiciones de orden público.

constitucional que persigue el requisito respectivo, sino de que la consecuencia legalmente establecida sea congruente con los efectos que el incumplimiento del requisito respectivo tiene sobre el fin constitucional que se persiguió con su establecimiento. De ello dependerá que la consecuencia respectiva constituya una norma que formal y materialmente delimite el derecho a la tutela cautelar, pues únicamente lo configura sin extraer de su ámbito de protección una conducta que se encuentra protegida por el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional completa; o, por el contrario, que esa normativa se erija formalmente en una delimitación normativa de un derecho humano, pero materialmente en una restricción a este, al impedir el ejercicio de una conducta protegida por esa prerrogativa humana.

En ese orden de ideas, será válido un requisito establecido por el legislador para gozar de una medida cautelar cuando su cumplimiento tenga una justificación constitucional. Tratándose de estos requisitos, cuando su acatamiento efectivamente tenga un fin constitucional, podrá sostenerse que el legislador ha delimitado válidamente el derecho de acceso a la justicia completa, en su expresión de tutela cautelar; lo anterior con independencia de que pudieran existir diversos requisitos que también permitan cumplir con el fin constitucional correspondiente, pues, dada la libertad de configuración de la que goza el legislador, válidamente puede optar entre diversas opciones que están encaminadas a cumplir dicho fin, sin que al juzgador le corresponda determinar cuál de ellas debía utilizarse.

Una vez superado el análisis de validez del requisito respectivo, será necesario verificar si las consecuencias del incumplimiento de ese requisito son acordes al derecho a la tutela jurisdiccional.

En ese tenor, conviene precisar que, dada la complejidad y las particularidades de la regulación que rige el acceso a la tutela cautelar, el incumplimiento de los requisitos respectivos puede dar lugar a consecuencias de diversa índole, como, entre otras, la negativa de la tutela, la determinación de sus efectos con menor grado de amplitud y el condicionamiento de su otorgamiento hasta que no se cumplan el o los requisitos respectivos.

Es decir, si bien las normas que formalmente delimitan el derecho a la tutela cautelar son emitidas en ejercicio de la libertad de configuración del legislador, de ello no se sigue que este pueda, sin limitación alguna, determinar cuáles son las consecuencias del incumplimiento de esos requisitos, pues si su exigencia encontró sustento en un fin constitucional, la consecuencia de su incumplimiento debe ser acorde a este y, por ende, al ser procesalmente limitadas esas consecuencias normativas, para que sea válida la establecida por el legislador es necesario que tenga una relación directa con la afectación que implica el incumplimiento del requisito correspondiente, más allá de que pudiera estimarse que, al existir una diversa consecuencia que afecte menos el acceso a la tutela cautelar, se debería optar por esta y, por ende, la establecida por el legislador resulta inconstitucional, pues ello implicaría colocar al juzgador en la posición del legislador y sostener que la única consecuencia válida es la que genere,

según aquel, la menor afectación al derecho del actor, sin considerar que la tutela de los derechos del actor y del demandado sí se acatan cuando el incumplimiento de un requisito para obtener la tutela cautelar tiene una consecuencia que es acorde a los efectos que dicho incumplimiento tiene sobre la esfera del demandado.[21]

Así, por ejemplo, si para gozar de la tutela cautelar consistente en un embargo dentro de un juicio ordinario se establece como requisito el otorgamiento de una caución para garantizar los daños y perjuicios que pueda sufrir un tercero con su otorgamiento, podrá concluirse que dicho requisito es válido, en virtud de que, en el momento procesal de proveer al respecto, el juzgador no tiene elementos para sostener que la pretensión del actor es necesariamente fundada, es decir, no se advierte una indiscutible apariencia del buen derecho —como puede suceder cuando la conducta que se atribuye al demandado es notoriamente ilícita o inconstitucional—, por lo que el fin constitucional de ese requisito es evitar que el tercero, con motivo del otorgamiento de la medida cautelar, sufra una afectación en su derecho a la propiedad privada que, en caso de carecer de sustento, le genere un daño de difícil o imposible reparación.

Si bien el otorgamiento de la caución constituye uno entre otros de los requisitos que pudieran exigirse para que el actor goce de la tutela cautelar consistente en el embargo de bienes del demandado, como pudiera ser que dichos bienes permanezcan en posesión de este como depositario y que, incluso, pueda utilizarlos, mas no disponer de ellos, lo que genera para el actor una menor carga a la consistente en otorgar una caución, dado que esta última sí persigue un fin constitucional, puede considerarse como un requisito que válidamente establece el legislador para que el juzgador ordene el embargo respectivo, con la salvedad de los supuestos en los que exista la presunción derivada de los elementos de prueba aportados por la actora, como pudiera ser en un juicio ejecutivo mercantil la de que a esta le asiste, indudablemente, el derecho que ejerce, supuesto en el cual el establecimiento de la referida caución se erige en un requisito que no encuentra justificación constitucional.[22]

---

21 Tratándose de la medida cautelar o providencia precautoria prevista en el art. 1168, frac. II, del Código de Comercio, consistente en la retención de bienes, en términos de lo previsto en el diverso 1175, frac. II, de este ordenamiento, es necesario que quien la pida exprese el valor de las prestaciones o el de la cosa que se reclama, designándola con toda precisión. Cabe señalar que ante la falta de precisión de la cosa que se solicita retener, la consecuencia procesal válidamente no debiera ser la negativa de la medida, pues si bien dicho requisito se establece para proteger los derechos del tercero sobre el cual se pretende ejecutar la respectiva retención, la imprecisión en su petición debe dar lugar a que el juez requiera al solicitante para que precise lo conducente, consecuencia que sí es acorde a los efectos que la omisión de ese requisito tiene sobre los derechos del deudor.

22 En el caso de la medida cautelar consistente en la suspensión solicitada en un juicio de amparo, debe tomarse en cuenta que cuando en el art. 132 de la LA se exige el otorgamiento de caución para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se pudieran causar al tercero interesado, ello se debe a que la situación jurídica del quejoso es radicalmente opuesta a la del tenedor

En la segunda etapa del análisis de constitucionalidad del referido requisito para gozar de la tutela cautelar mediante un embargo dentro de juicio se impone analizar si las consecuencias procesales de su incumplimiento constituyen una delimitación válida de esa expresión sustantiva del derecho a la tutela jurisdiccional. En ese tenor, si la consecuencia es que mientras no se otorgue la caución no se ejecutará el embargo, puede sostenerse que se trata de una consecuencia que es acorde a la afectación que provoca a los derechos del demandado, es decir, al fin constitucional que persigue, pues no impide en definitiva al actor gozar de la tutela cautelar solicitada una vez que cumpla con el requisito, sino que únicamente lo imposibilita temporalmente para tener acceso a esta.

Por tanto, cuando no se cumpla el requisito establecido para gozar de una medida cautelar, válidamente podrá impedirse el acceso a esa expresión de la tutela jurisdiccional completa si ese requisito persigue un fin constitucional y, además, la consecuencia procesal de su incumplimiento es acorde a los efectos que esta conducta tiene sobre el fin que persigue el requisito respectivo, por lo que para su validez es necesario que guarde una relación directa con la afectación que implica el incumplimiento del requisito correspondiente.[23]

En conclusión, el análisis de constitucionalidad de las leyes que delimitan el derecho a la tutela cautelar, conforme a la metodología que aquí se propone, se realiza en dos etapas: en la primera se verifica la existencia de un fin constitucional que justifique el establecimiento de los requisitos establecidos por el legislador para gozar de esa tutela y, en la segunda, se aborda el estudio de la validez de la o de las consecuencias respectivas, lo que implica analizar si esta o estas son acordes a los efectos que el incumplimiento del requisito tiene sobre el referido fin constitucional.

Importa precisar que esta metodología no implica concebir como una restricción al requisito que condiciona el otorgamiento de una medida cautelar, pues, para

---

de un título jurídico que lleva aparejada ejecución y promueve un juicio ejecutivo mercantil, pues en este caso se presume la apariencia del buen derecho del actor, por cuanto quien promueve el amparo en contra de un acto emitido por una autoridad que beneficia a un tercero, salvo que este sea en sí mismo inconstitucional, se enfrentará inicialmente a una presunción de validez de esa actuación, que disminuye la verosimilitud de la apariencia del buen derecho del promovente del amparo, sin que ello obste para que se pueda gozar de la suspensión cuando las particularidades del caso revelen dicha apariencia, sin menoscabo de que la eficacia de esta se sujete al otorgamiento de la caución que proteja al tercero de los daños y perjuicios respectivos.

[23] Importa destacar que esta metodología no es análoga a la que se sigue al aplicar el juicio de proporcionalidad en sus cuatro gradas y aun cuando podría encontrarse alguna similitud con su segunda y tercera gradas llamadas, respectivamente, juicios o principios de idoneidad y de necesidad, lo cierto es que, en la aquí propuesta, la invalidez de la norma delimitadora tendrá lugar solo si el o los derechos constitucionales que con toda claridad se pretenden tutelar con la medida legislativa cuestionada también se pueden lograr tutelar con una consecuencia procesal diferente, que permita gozar de la expresión del derecho a la justicia completa que se busca delimitar.

considerarlo *prima facie* como una norma general de esa naturaleza, sería necesario partir de la premisa consistente en que, desde la norma fundamental, los justiciables tienen un derecho a la tutela cautelar por el simple hecho de ser parte en un juicio y, por ende, cualquier norma infraconstitucional que exija algún requisito para su otorgamiento lo estaría restringiendo.

Al respecto, se estima que esta premisa es equivocada, pues, al tratarse de un derecho fundamental de eminente configuración normativa, quien solicita ante un tribunal el dictado de una medida cautelar solo gozará de ese derecho si cumple con los requisitos constitucionales o legales que condicionan su otorgamiento, como son los derivados de la apariencia del buen derecho, de donde se puede sostener que la contraparte de quien solicita el dictado de una medida cautelar dentro de un juicio, ante la ausencia de la apariencia del buen derecho, también tiene el derecho a no sufrir una afectación provisional dentro del juicio si no existen los elementos para sostener que su posición es contraria a derecho.

Así, el derecho a la justicia completa, en su expresión consistente en el derecho a la tutela cautelar, ante la ausencia de la apariencia del buen derecho, también puede estimarse que genera un diverso derecho constitucional que se incorpora en la esfera jurídica del demandado, en el sentido de que, si su contraparte no acredita dicha apariencia, ello implica que quien goza de una apariencia de buen derecho es el demandado, pues el derecho a la justicia completa asiste a todas las personas, y así como la eficacia del derecho a la tutela jurisdiccional opera respecto del actor, también opera respecto de su o de sus contrapartes, quienes tendrán la prerrogativa de no sufrir una afectación provisional sí acreditan ante el juzgador que el derecho les asiste y que, por ende, el promovente de la medida respectiva carece de este.

Finalmente, conviene destacar que este análisis sobre las consecuencias de la existencia o la ausencia de la apariencia del buen derecho debe llevarse a cabo respecto de cualquier legislación procesal, lo que tendrá lugar en apartado posterior, tratándose de la regulación de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo directo.

3.5. La delimitación del derecho a la obtención de una sentencia de fondo

Lo ordinario en la regulación de todo juicio es el establecimiento de requisitos de carácter procesal cuyo incumplimiento impide a quien lo promovió obtener una sentencia en la que se analice si le asiste la razón, regulación que tiene una especial trascendencia a esta expresión del derecho a la tutela jurisdiccional completa y que, por la naturaleza de este derecho humano, tiene como finalidad delimitarlo, no restringirlo, dado que la norma fundamental no confiere a los justiciables el derecho a obtener una sentencia que analice sus pretensiones por el simple hecho de que

promuevan una demanda, sino a que, de cumplir determinados requisitos, se emita dicha sentencia. La naturaleza formalmente delimitadora de la regulación que establece los requisitos procesales que deben cumplirse para obtener una sentencia de fondo obedece, en principio, a que la actividad jurisdiccional tiene como finalidad dirimir controversias entre sujetos de derecho, lo cual lleva implícito o exige que el conflicto respectivo se refiera a los derechos de quien acude al juicio, de que estos se hagan valer oportunamente y de que la sentencia que llegue a dictarse pueda tener efectos en el mundo jurídico.

En tal razón, la mera promoción de un juicio no incorpora en el promovente el derecho a obtener una sentencia donde se analice el mérito de sus planteamientos, sino una expresión del derecho a la justicia completa, en virtud de la cual tendrá la prerrogativa de obtener una sentencia de esa índole, solo si cumple con los requisitos procesales establecidos por el legislador. Cabe reiterar que el establecimiento de ese tipo de requisitos no deriva del ejercicio de una facultad omnímoda del legislador, pues aun cuando goza de libertad de configuración para tal efecto, lo cierto es que esta se encuentra acotada por los derechos y bienes constitucionales que están involucrados en la solución de los conflictos, por lo que los referidos requisitos procesales serán válidos si cumplen con dos condiciones, a saber: *1)* perseguir un fin constitucional, y *2)* el incumplimiento del requisito respectivo debe impedir la eficacia del derecho o bien constitucional que se busca proteger con su establecimiento, es decir, debe ser una medida adecuada para la protección del respectivo derecho o bien constitucional. Además, las consecuencias procesales del incumplimiento de los respectivos requisitos procesales deben ser acordes a la afectación que la ausencia de estos provoca sobre el fin constitucional que persiguen,[24] por lo que, si dicha conse-

[24] Ante ello, se estima que, al establecer el legislador cualquiera de los denominados "presupuestos procesales", la validez de la normativa correspondiente está condicionada a que cumpla con los referidos requisitos, pues de lo contrario se tratará de normas violatorias del derecho a la justicia completa, por lo que resulta discutible considerar que la normativa de esa naturaleza resulta constitucional por el simple hecho de establecerse por el legislador, lo que no es acorde con la jurisprudencia del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Justicia, acceso a la. La potestad que se otorga al legislador en el artículo 17 de la Constitución general de la República, para fijar los plazos y términos conforme a los cuales aquella se administrará no es ilimitada, por lo que los presupuestos o requisitos legales que se establezcan para obtener ante un tribunal una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrar justificación constitucional". Tesis: P./J. 113/2001, p. 5 del t. XIV, septiembre de 2001. Importa destacar que a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Derecho de acceso a la impartición de justicia. Su aplicación respecto de los presupuestos procesales que rigen la función jurisdiccional", Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.), p. 909 del lib. 11, octubre de 2014, t. I del *SJF*, no se le debe atribuir el reconocimiento de una libertad de configuración absoluta del legislador para establecer presupuestos procesales, máxime que en diversos precedentes donde la propia Sala se ha basado en ese criterio ha sostenido que "los requisitos de procedibilidad resultan apegados al parámetro de la regularidad constitucional, salvo que estos

cuencia no es acorde a esa afectación y existe una diversa que sí permite cumplir con los fines del requisito, deberá optarse por esta.

A su vez, las consecuencias procesales del incumplimiento del requisito respectivo serán válidas si son acordes a la eficacia de los derechos que se pretenden tutelar con su establecimiento, es decir, podrán impedir el acceso a la tutela jurisdiccional si dicho incumplimiento impide la eficacia del derecho o bien constitucional que se busca proteger con su establecimiento; pero si esa consecuencia procesal no es proporcional a la afectación que dicha omisión provoca sobre el bien constitucional que se busca proteger, el juzgador deberá, vía interpretación cuando ello sea posible o inaplicación de dicha consecuencia,[25] optar por lo que sea acorde a los derechos que se encuentran involucrados.

---

resulten desproporcionados, gravosos o innecesarios […] por lo que deben atender a razones de certidumbre jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia, así como para la efectiva protección de los derechos de los justiciables", como se advierte de la sentencia dictada el 1 de julio de 2015 en el amparo directo 176/2015.

25 Un ejemplo interesante es el de la sentencia emitida por la Tercera Sala de la SCJN en el amparo civil en revisión 2925/34, resuelto el 30 de junio de 1936, del cual derivó la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: "Inquilinato en el estado de Yucatán, inconstitucionalidad de la ley de. La Ley de Inquilinato vigente en el Estado de Yucatán, de 31 de marzo de 1922, al exigir en su artículo 8o. que toda demanda de arrendamiento debe ir acompañada de un certificado de valor catastral de la finca, y de la constancia que acredite que está al corriente en sus pagos al Estado o al Municipio, y al prevenir en su artículo 9o. que no se dará curso a la demanda presentada ante los juzgados, si faltan los documentos anteriormente señalados, viola, con su aplicación concreta, la garantía individual consagrada por el artículo 17 de la Constitución General de la República, por cuanto que impide que en los asuntos que son su materia, los tribunales del Estado de Yucatán, estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fijan las leyes; toda vez que la autoridad judicial priva al interesado, con la aplicación de aquellos preceptos del derecho que las leyes del orden común le conceden para cobrar, mediante el ejercicio de las acciones correspondientes, las rentas que se le adeuden, ya que le impone el deber de comprobar perfectamente, que está al corriente en el pago de los impuestos que gravitan sobre el predio que las produce, negándole así, precisamente, la facultad de cobrar judicialmente y sin obstáculo dichos productos, cuando son ellos los elementos más apropiados, o quizás los únicos, con que el propietario cuenta para cubrir las contribuciones, a más de que los recaudadores de rentas públicas en general, usando de la facultad económico coactiva, pueden hacer efectivos tales tributos, y no se advierte, por lo tanto, la razón por la que haya de buscarse la liquidación de los mismos, poniendo en juego un medio que, como el señalado, llega hasta supeditar una función del Estado, al ejercicio de acciones privadas, suspendiendo indefinidamente el de ciertos derechos, con trabas que carecen de todo fundamento legal". Como se advierte de los argumentos expresados, los requisitos establecidos por el legislador yucateco, si bien encontraban un fin constitucional, a saber, provocar que el arrendador que acudiera a juicio cumpliera con su obligación constitucional de contribuir al gasto público, lo cierto es que el incumplimiento de ese requisito de procedencia no impedía el cobro del tributo respectivo, ya que con independencia de la resolución de fondo del juicio de arrendamiento las autoridades fiscales mantendrían incólumes sus atribuciones para el cobro del tributo correspondiente.

Importa destacar que esta metodología permite, por un lado, reconocer la libertad de configuración que asiste al legislador en la regulación del derecho de acceso a la tutela jurisdiccional y, por el otro, dar lugar a que la consecuencia del incumplimiento de un requisito procesal impida el acceso a la respectiva expresión del derecho a la justicia completa cuando así lo exija la eficacia del derecho o bien que se pretende tutelar con su establecimiento, pero, en caso contrario, el legislador o el juzgador, ante la omisión de este, deberán encontrar una consecuencia procesal que permita la eficacia de los derechos o bienes fundamentales involucrados, tanto la del acceso a la tutela jurisdiccional completa como la del o de los que se persigan con el requisito incumplido.

Como se advierte, nuevamente se trata de un análisis constitucional que debe desarrollarse en dos etapas: una inicial, relacionada con la validez del requisito procesal respectivo, y una posterior, atinente a la validez de la consecuencia procesal del incumplimiento de ese requisito;[26] en la inteligencia de que la segunda etapa solo puede abordarse si se supera la primera.

[26] En cuanto al desechamiento de una demanda como una consecuencia procesal del incumplimiento de una de las formalidades del escrito mediante el cual se promueve, destaca la tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Desechamiento de la demanda en el juicio contencioso administrativo. El artículo 208, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, viola el artículo 14 constitucional", Tesis: P./J. 8/96, p. 14 del t. III, febrero de 1996, del *SJF*, de la cual destaca que si bien el desechamiento sin requerimiento se consideró como una consecuencia procesal violatoria de la garantía de previa audiencia que afecta el debido proceso y la igualdad entre las partes, lo cierto es que la referida consecuencia también podría considerarse como una violación al derecho a la tutela jurisdiccional completa, ya que impide obtener una tutela cautelar y una resolución de fondo, por el incumplimiento de una mera formalidad que puede colmarse previo requerimiento al promovente, en la inteligencia de que el derecho fundamental que se pretende tutelar con la exigencia de esas formalidades no se ve afectado en su eficacia por el hecho de que, previo requerimiento, el actor cumpla con las formalidades respectivas. En complemento, por lo que se refiere a la validez de las formalidades que deben cumplirse en una demanda de esa naturaleza, se ha reconocido su constitucionalidad en la medida en que tienen como finalidad proteger un diverso derecho o bien constitucional, como deriva de la tesis de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Contencioso administrativo. El párrafo penúltimo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación que ordena tener por no presentada la demanda respectiva cuando pese al requerimiento no se acompañe el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de su notificación, no transgrede el artículo 14 de la Constitución Federal", Tesis: 2a. XXII/2003, p. 458 del t. XVII, marzo de 2003, del *SJF*, de cuya lectura se advierte que las formalidades respectivas se establecieron por el legislador con la finalidad de tutelar la prontitud en la administración de justicia, y su incumplimiento dará lugar a que el actor no goce de una tutela cautelar y de una sentencia que aborde el fondo de lo pedido, cuando previo requerimiento no acompañe los documentos respectivos, en la inteligencia de que si bien los criterios antes referidos guardan relación con violaciones al art. 14 constitucional, su estudio no se realiza al tenor del derecho a una tutela jurisdiccional completa, al no haberse planteado en esos términos.

Por ende, tratándose de la expresión del derecho a la justicia completa en su dimensión sustantiva, consistente en la prerrogativa humana de obtener una sentencia sobre el fondo de lo pedido, es importante considerar, en primer lugar, el marco jurídico que, atendiendo a los diversos criterios de competencia, establece cuáles son los juicios de los que puede conocer una determinada jurisdicción o un específico juzgador y, en segundo lugar, los requisitos de procedencia de los juicios de la competencia de cada uno de ellos; incluso, cuál es la consecuencia procesal de la promoción de juicios ante una autoridad incompetente o del incumplimiento de los requisitos de procedencia. En ese orden, es posible distinguir entre seis diferentes aspectos procesales, cuya regulación trasciende a esa expresión sustantiva del derecho a la justicia completa, a saber: *1)* la competencia para conocer de un juicio; *2)* la vía para hacer valer un derecho ante una autoridad judicial; *3)* los requisitos de procedencia de una determinada vía;[27] *4)* las formalidades de la demanda; *5)* las deficiencias de la instancia que se hace valer, y *6)* las deficiencias de la pretensión planteada o de los obstáculos constitucionales que impiden abordarla.[28] Incluso, es importante analizar respecto de cada uno de estos aspectos procesales cuáles son las consecuencias del incumplimiento de los requisitos respectivos.

En relación con estos aspectos procesales, debe tomarse en cuenta que por cuanto ve a cada uno de ellos el legislador ha establecido diversas condiciones, requisitos, formalidades u obstáculos que, respectivamente, de no reunirse o no actualizarse, impedirán que en el juicio de que se trate se emita un pronunciamiento sobre el fondo de lo pedido; en la inteligencia de que, aun cuando aquel goza de libertad de configuración para establecerlos, lo cierto es que, como la regulación que al efecto emita tendrá como consecuencia delimitar el derecho a la tutela jurisdiccional —delimitación negativa—, su validez estará condicionada, como se precisó, a que gocen

[27] En el caso de la vía indirecta para promover el juicio de amparo contra actos dictados dentro de un juicio destaca como requisito de procedencia de aquella, que estos tengan una ejecución de imposible reparación, requisito previsto en el inciso b) de la frac. III del art. 107 constitucional, cuya trascendencia a la procedencia del juicio de amparo y no a la constitucionalidad del acto reclamado se precisa en la tesis de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Leyes. La procedencia del juicio de garantías respecto de su acto de aplicación dentro de un proceso jurisdiccional, no implica la inconstitucionalidad de aquellas", Novena Época, Tesis 2a. L/2000, p. 311 del t. XI, mayo de 2000, del *SJF*.

[28] Un obstáculo constitucional que deriva de la naturaleza del acto impugnado, es decir, de la pretensión planteada en la demanda respectiva, se concreta en la causa de improcedencia del juicio de amparo promovido contra un acto emitido dentro de un procedimiento de declaración de procedencia, seguido ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como se precisa en la tesis del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Declaración de procedencia. Los actos emitidos por la Cámara de Diputados y la sección instructora durante el procedimiento relativo son inatacables, incluso a través del juicio de amparo", Novena Época, Tesis P./J. 100/2004, p. 6 del t. XX, octubre de 2004 del *SJF*.

de una justificación constitucional y a que el incumplimiento de esos requisitos, formalidades u obstáculos efectivamente impida el goce del derecho o bien constitucional cuya tutela se pretende con su previsión.

En esa virtud, es posible sostener que el derecho a la obtención de una sentencia de fondo, como expresión sustantiva del derecho a la tutela jurisdiccional completa, es la prerrogativa a obtener una sentencia en la que se analice el mérito de lo planteado, siempre y cuando el promovente del juicio respectivo cumpla con las formalidades y los diversos requisitos establecidos por el legislador constitucional u ordinario, cuyo incumplimiento impide la eficacia de otros derechos o bienes constitucionales.

3.6. La delimitación del derecho a la ejecución de las sentencias favorables

El derecho a la tutela jurisdiccional completa lleva implícita, como prerrogativa fundamental, la ejecución plena y oportuna de lo determinado en una sentencia; es decir, solo la materialización de lo determinado en una sentencia, mediante sus actos de ejecución, puede colmar el derecho a la tutela jurisdiccional completa, pues, como resulta obvio, si la determinación judicial que determina a quién le asiste la razón no se ejecuta, de nada sirve a las partes acudir a los tribunales; por el contrario, la inejecución de las sentencias únicamente desincentiva el uso de los mecanismos jurisdiccionales establecidos para lograr la armonía entre los integrantes de una sociedad.

En este sentido, si bien de una primera reflexión podría sostenerse que quien goza de una sentencia favorable ya tiene un justo título que debe dar lugar a que esta se ejecute en su favor, debe tomarse en cuenta que el alcance de esta expresión del derecho a la justicia completa también está delimitado por otros derechos y bienes constitucionales, tanto los que asisten a su contraparte como los que se encuentran incorporados en la esfera de otros sujetos de derecho.

En ese orden de ideas, un primer aspecto sobre el que debe reflexionarse es si los justiciables tienen derecho a que se ejecute la sentencia que les otorgue la razón una vez que se emita, o si para ello es necesario que esta haya causado estado, es decir, constituya cosa juzgada formal. El interrogante que surge es a partir de qué momento una parte dentro de juicio tiene derecho a que se ejecute una sentencia que le resulta favorable, lo que implica tomar en cuenta la posibilidad de que esta sea impugnable mediante un recurso ordinario o incluso en un medio extraordinario de defensa, como sucede en el orden jurídico del Estado mexicano con el amparo directo.

Por otra parte, un segundo aspecto a considerar es si el derecho a la ejecución de una sentencia está condicionado a que la parte que resultó beneficiada por lo determinado en ella lo solicite ante el tribunal respectivo, o si basta su dictado para que oficiosamente el tribunal deba adoptar las medidas necesarias para su debida ejecución.

Otro aspecto relevante es el relativo a si la sentencia que constituye cosa juzgada formal, en la medida en que es inimpugnable, confiere a la parte en cuyo favor se dictó un derecho a que aquella necesariamente se ejecute o si, por el contrario, la ejecución de la sentencia respectiva está condicionada a que no se actualice alguna causa que jurídica o materialmente imposibilite que se realice.

Finalmente, el derecho a la ejecución de una sentencia, como expresión del derecho a la tutela jurisdiccional completa, lleva a reflexionar si el ejercicio de esa prerrogativa está sujeto a una temporalidad o si se mantiene de manera permanente en la esfera de quien obtuvo el fallo favorable.

Como se advierte, se trata de cuatro aspectos diversos respecto de los cuales el legislador ha establecido regulación en diferentes sentidos o, incluso, ha sido omiso en pronunciarse, situación que aunque revela el ejercicio de su libertad de configuración en la delimitación del derecho a la ejecución de una sentencia favorable, no obsta para sentar algunas bases sobre los límites que necesariamente rigen o deberían regir esa potestad legislativa, e incluso las atribuciones del juzgador al que corresponde resolver sobre esos aspectos procesales. En esta ocasión se hará referencia al aspecto relativo a la existencia de un derecho a la ejecución de la sentencia impugnable o incluso impugnada.

Por lo que se refiere a la ejecutabilidad de una sentencia que aún no se encuentra firme, debe tomarse en cuenta que, en principio, si ya se ha dictado un fallo en el que se ha escuchado a plenitud a las partes involucradas, es decir, en el que se ha respetado el debido proceso, por lo regular, su ejecución puede llevarse a cabo si la parte que obtuvo el fallo favorable lo solicita, sin que ello obste para que, ante la posibilidad de que este sea revocado en el recurso interpuesto por su contraparte[29] su ejecución se condicione al otorgamiento de las garantías que, en ese supuesto, permitan restablecer las cosas al estado en el que se encontraban antes de dicha ejecución, lo que conlleva reponer los daños y perjuicios que sufra con motivo de ella la parte originalmente perdidosa que finalmente obtiene sentencia favorable.

En ese tenor, la ejecutabilidad de una sentencia *sub judice* implica tomar en cuenta dos cuestiones diversas: en primer lugar, las consecuencias que implican para la parte derrotada la existencia de un derecho al recurso en contra de aquella[30] y, en

[29] En cuanto a las particularidades de la ejecución de un convenio laboral aprobado por la autoridad competente que, por ende, es elevado a la categoría de sentencia, cuando dicho convenio se encuentra *sub judice*, destaca lo argumentado en Cepeda Anaya, Marco Antonio, "La regulación de la competencia para la ejecución de los convenios derivados de la conciliación", en Coello Cetina, Rafael (coord.), *Reforma constitucional en materia de justicia labora*l, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 336 y 337.

[30] Por lo que se refiere al derecho al recurso, debe reconocerse que en el ámbito penal goza de este el sentenciado, como se precisa en la tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Apelación. El artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, vigente hasta el 30 de abril de 2014, viola el derecho a re-

segundo lugar, cuando se trate de procesos en los que las partes no cuentan con esta última prerrogativa, la valoración sobre los fines que se persiguen con la ejecución del fallo y la especial situación en la que se encuentra cada una de las partes en el juicio respectivo.

Tratándose de los juicios en los que una parte goza del derecho al recurso debe estimarse que, si obtiene una sentencia condenatoria, dentro de las prerrogativas amparadas por aquel se encuentra la consistente en que válidamente no es factible ejecutarla hasta en tanto no quede firme, sin que obste a ello que, por ejemplo, la situación del sentenciado se mantenga en los mismos términos en que se encontraba antes del dictado de aquella, como consecuencia de alguna medida cautelar dictada en su contra, como puede ser la afectación a su libertad en virtud de la imposición de la prisión preventiva, oficiosa o a petición debidamente justificada. Incluso, en casos extremos, aun cuando no se hubiere impuesto previamente dicha medida, la valoración de las condiciones de hecho pudiera dar lugar a que, encontrándose en esa etapa procesal, el juzgador que conoce de la causa decida imponer, a petición de parte, una medida cautelar que no implique propiamente la ejecución de la sentencia condenatoria, sino la tutela provisional de los derechos de las víctimas, que a partir de esta última cuentan con una mayor apariencia del buen derecho.

En el otro extremo, si la sentencia es favorable a quien cuenta con el derecho al recurso, la posibilidad de ejecutarla, por ejemplo, cuando implique su absolución por la comisión de una conducta delictiva, no estará determinada por gozar de aquella prerrogativa, sino por la especial posición en la que se encuentra su contraparte, pues si la naturaleza de la conducta imputada conlleva un riesgo grave para las víctimas individualizadas o para la sociedad, resulta lógico que subsista la apariencia del buen derecho y, sobre todo, el peligro en la demora de la pretensión de la parte acusadora, por lo que dicha sentencia en ocasiones no podrá ejecutarse.

Como puede advertirse, el derecho a la ejecución de una sentencia, como expresión del derecho a la tutela jurisdiccional completa, no confiere a la persona que obtiene una sentencia favorable recurrible el derecho constitucional a su ejecución, lo que no obsta para que el legislador, tomando en cuenta los diversos derechos y bienes constitucionales en juego, pueda, en ejercicio de su libertad de configuración, permitir su ejecución al tenor de ciertas condiciones, debiendo ser cuidadoso de no ser omiso en establecer algunas que pueden ser necesarias para que la contraparte, en caso de lograr una sentencia favorable en la instancia ordinaria o extraordinaria que revise la validez de aquella, pueda acceder a su derecho constitucional a la ejecución de la sentencia definitiva que al efecto se emita.

---

currir sentencias condenatorias", Décima Época, Tesis: P./J. 1/2018 (10a.), p. 5, lib. 50, enero de 2018, t. I del *SJF*, en la inteligencia de que resulta conveniente reflexionar si dicha prerrogativa opera en el caso de cualquier sentencia condenatoria penal o solo en el de las que imponen una pena privativa de la libertad.

IV. Las consecuencias de la presentación de la demanda de amparo directo ante un TCC

Como primer aspecto de reflexión constitucional, se estima conveniente referirse a la regulación[31] que exige presentar la demanda de amparo directo ante la autoridad que dicta la sentencia o resolución respectiva y no permite que el plazo respectivo se interrumpa con motivo de su presentación ante el TCC, que será competente para conocer de ese juicio constitucional. Este aspecto procesal permite reflexionar sobre el alcance de la función delimitadora del derecho de acceso a la justicia, que constitucionalmente le asiste al legislador, en este caso en cuanto al acceso al juicio de amparo, con el objeto de responder al interrogante ¿es válido que el legislador condicione la procedencia de ese juicio constitucional a la presentación de la demanda ante la autoridad que dicta la sentencia reclamada y no ante un TCC o ante la oficina de correspondencia común de diversos de estos, que son los competentes para conocer de ese juicio? ¿Cómo controlar la validez de la regulación que al delimitar el derecho de acceso a la justica emite el legislador en ejercicio de su libertad de configuración? Como se advertirá, no se trata de una confronta directa entre lo previsto en el artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo (LA) y un mandato previsto literalmente en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, al reconocer y configurar el derecho de acceso a la justicia.

Al respecto, conviene recordar que lo previsto en el artículo 176 de la LA implica que el plazo para hacer valer una demanda de amparo directo únicamente se interrumpe cuando esta se presenta ante la autoridad responsable, es decir, el tribunal judicial, administrativo o del trabajo que dicta una sentencia definitiva o una resolución que pone fin al juicio sin resolverlo en lo principal, cuya validez se impugna en amparo directo, por lo que, si el escrito respectivo se promueve directamente ante un TCC, la consecuencia será que no se tenga por interrumpido el plazo aplicable y, por ende, una vez que la demanda en comento sea recibida por ese órgano de control constitucional, en todo caso, la deberá remitir a la brevedad al tribunal responsable

[31] Se trata del art. 176 de la LA, el cual establece: "La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes. La presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta Ley". De la lectura del párrafo segundo de este numeral se advierte que no permite arribar a alguna interpretación al tenor de la cual el plazo para promover una demanda de amparo directo —el genérico de 15 días en términos de lo previsto en el encabezado del art. 17 de ese ordenamiento, o los específicos de 8 o de 7 años si se trata, respectivamente, de sentencias condenatorias que impongan pena de prisión o de las que afectan derechos agrarios de los núcleos de población ejidal o comunal, conforme a lo indicado en las fracs. II y III de este numeral— se interrumpirá con motivo de su presentación ante un TCC, y con toda precisión indica que solo se dará esa interrupción si la demanda se promueve ante la autoridad responsable, por lo que resulta complejo desconocer ese texto claro e irrefutable.

para que este provea lo conducente,[32] en la inteligencia de que el plazo para su promoción se tendrá por interrumpido una vez que la demanda sea recibida por el tribunal responsable, con la probabilidad de que entre la fecha de presentación ante el TCC y la de recepción por la autoridad responsable haya transcurrido en exceso el plazo para promover la demanda y, por tanto, el error en el lugar de presentación de esta provoque su improcedencia por extemporánea, a pesar de que el quejoso manifestó oportunamente su inconformidad constitucional.

Ante ello, surge el interrogante sobre si el legislador puede válidamente establecer un contexto normativo en virtud del cual el plazo para promover una demanda de amparo directo no se interrumpe con motivo de su presentación ante la autoridad competente para conocer del juicio respectivo.

Para tal fin, resulta necesario verificar lo dispuesto en la CPEUM sobre el trámite que corresponde a una demanda de amparo directo, pues, en primer lugar, la existencia de norma expresa sobre esa específica situación procesal podría llevar a una determinada conclusión. En ese tenor, destaca que en las fracciones V y XI del artículo 107 constitucional se establece, en lo conducente, que: "El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley […]" y "La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los Tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice".

De lo dispuesto en las referidas bases constitucionales se advierte que la demanda de amparo directo debe presentarse ante el tribunal que haya dictado la sentencia definitiva o resolución que pone fin al juicio sin resolverlo en lo principal, cuya constitucionalidad se controvierta; es decir, desde la propia norma fundamental se establece como una obligación del promovente de una demanda de amparo directo la consistente en presentarla ante la autoridad indicada.

---

[32] Es importante tomar en cuenta que el plazo para que el magistrado presidente del respectivo TCC acuerde lo conducente es el de tres días, previsto en el art. 179 de la LA; sin embargo, al no existir norma expresa sobre la solución a adoptar ante la presentación de una demanda de amparo directo ante el órgano que carece de competencia para realizar su trámite inicial, cabe la posibilidad de que el proveído respectivo se limite a poner a disposición del promovente la demanda sin remitirla al órgano competente para conocer inicialmente sobre ella; en este caso, al tribunal responsable que dictó la sentencia que se pretende impugnar en el juicio de amparo. Cabe agregar que la interpretación conforme de esa ausencia de regulación, al tenor de los derechos de petición y de acceso efectivo a la tutela jurisdiccional, da lugar a concluir que el órgano que recibe una demanda de la cual carece de competencia para realizar su trámite inicial debe remitirla al órgano competente para ello, lo cual puede considerarse como un principio procesal plasmado en los arts. 45 y 47 del citado ordenamiento.

A pesar de lo anterior, debe reconocerse que en esa regulación constitucional no se prevé cuál es la consecuencia del incumplimiento de esa obligación, por lo que, a partir de su interpretación pro persona —la más favorable al derecho a la tutela jurisdiccional de las personas que son parte dentro del respectivo juicio de origen, tanto de quien promueve el amparo como de su contraparte—, podría sostenerse que sobre ese aspecto procesal se ha brindado al legislador un considerable margen de libertad de configuración, lo que no obsta para que, al ejercer su potestad legislativa, considere los derechos humanos que se encuentran involucrados y que se verán afectados con la regulación que al efecto establezca.

En ese sentido, si bien las fracciones V y XI del artículo 107 constitucional nada dicen sobre la forma en que el legislador ordinario puede regular el cómputo del plazo para promover una demanda de amparo directo e, incluso, desde el párrafo segundo del artículo 17 constitucional[33] se faculta al legislador para fijar los plazos y términos en que se administre la justicia, ello no obsta para reconocer la relevancia de una de las expresiones del derecho a la tutela jurisdiccional completa, en su dimensión sustantiva, reconocida y garantizada en este último precepto constitucional, consistente en el derecho a la obtención de una sentencia de fondo, siempre y cuando el promovente del juicio respectivo cumpla con las formalidades y los diversos requisitos establecidos por el legislador constitucional u ordinario, cuyo incumplimiento impida la eficacia de otros derechos o bienes constitucionales.

En ese contexto constitucional, el legislador puede válidamente regular los plazos para promover el juicio de amparo, así como la forma en que se llevará a cabo su cómputo, incluyendo cuándo se interrumpirán; sin embargo, la regulación que al efecto establezca debe sustentarse en un fin constitucional y su incumplimiento efectivamente debe implicar una afectación al fin que se pretende tutelar.

Ante ello, podría sostenerse que la consecuencia del incumplimiento de la obligación constitucional consistente en presentar la demanda de amparo directo ante la autoridad responsable debe ser la improcedencia del juicio; sin embargo, por una parte, es de destacarse la interpretación de la referida regulación mediante la cual ante un error en la vía se ha optado por atribuirle un sentido normativo favorable al derecho de acceso a la tutela jurisdicción completa y, por otra parte, es menester analizar si la imposibilidad de interrumpir el plazo para la promoción de una demanda de amparo directo con motivo de su presentación ante un TCC se sustenta en algún fin constitucional y, de ser así, si la interrupción del referido plazo, ante ese error del lugar de presentación de la demanda, impediría la eficacia de dicho fin, pues de no cumplirse alguno de estos dos requisitos de validez del ejercicio de la función delimi-

[33] Conviene recordar que el referido párrafo segundo establece: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

tadora que desarrolla el legislador, materialmente se podría estar en presencia de una restricción a ese derecho humano.

En ese orden de ideas, conviene recordar que, conforme a la jurisprudencia[34] de la SCJN, se ha determinado que, cuando en una demanda de amparo indirecto se impugna un acto que es controvertible en amparo directo, o viceversa, la presentación de la demanda de amparo en el lugar en el que corresponde a la vía promovida da lugar a la interrupción del plazo, sin menoscabo de que el tribunal de amparo deba remitir la demanda, si se presentó ante un juez de distrito en la vía indirecta, siendo que lo procedente es la directa, a un TCC, como lo establece el artículo 47 de la LA, el cual, de aceptar la competencia, al proceder efectivamente la vía directa, dará un plazo al quejoso para que regularice su demanda y la ajuste a los requisitos que el artículo 175 de la referida legislación fija para ese escrito; además, solicitará al tribunal responsable que hubiere emitido la sentencia impugnada que provea sobre la suspensión, emplace al tercero interesado e incluso le remita el informe justificado.

De lo expuesto se advierte que la jurisprudencia ha aceptado que la presentación de una demanda de amparo al equivocarse el promovente sobre la vía efectivamente procedente, ante una autoridad diversa a la que correspondería conocer de aquella si no se hubiere incurrido en el error en la vía, sí da lugar a la interrupción del plazo para su presentación, situación en la cual, si bien no se da un error en el lugar de presentación de la demanda, pues ello acontece ante el órgano al que corresponde según la vía en la que se promueve, lo cierto es que, atendiendo a los fines que se persiguen con el establecimiento de las reglas de presentación de la demanda de amparo directo o indirecto, esencialmente la celeridad en la solución del juicio, aun cuando ello trasciende indirectamente a la certeza sobre el lugar de presentación, debe tomarse en cuenta que el error en la vía provoca una mayor dilación en la administración de justicia en comparación con la que genera el error en el lugar de presentación cuando se promueve la demanda de amparo directo ante un TCC, pues el error en la vía hace necesario que se requiera al promovente para que ajuste su demanda a los requisitos legalmente establecidos que corresponden a la vía que sí resulta procedente, además de requerir a la responsable que ejerza sus atribuciones relativas a la suspensión, el emplazamiento del tercer interesado y la rendición del informe justificado; en cambio, el error en la presentación de la demanda de amparo directo, cuando esta se presenta ante un TCC o en la oficina de correspondencia común a diversos TCC, únicamente implica su remisión a la responsable para que esta ejerza sus referidas atribuciones, sin necesidad de requerir al promovente con el objeto de que modifique su escrito inicial, es decir, el error en la vía generalmente provocará una mayor

[34] Véase Tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "Amparo directo planteado como indirecto. Para determinar la oportunidad en su promoción, debe atenderse a la fecha de presentación de la demanda ante el juzgado de distrito", Novena Época, Tesis: P./J. 1/95, p. 43 del t. I, mayo de 1995 del *SJF*.

dilación que un error en el lugar de presentación de la demanda de amparo directo, cuando esta se presenta en la oficina de correspondencia común de los TCC que conocerán del juicio o en el TCC que probablemente debe resolver el asunto, al haber conocido previamente de otro amparo en el que se revisó la misma secuela procesal.

Por otra parte, como se precisó, si bien en la regulación del juicio de amparo directo prevista en la norma fundamental del Estado mexicano no existe pronunciamiento alguno sobre la interrupción del plazo para promover la demanda respectiva, será necesario reflexionar sobre la trascendencia de esa regulación al derecho a la tutela jurisdiccional completa, e incluso sobre la metodología para determinar si la imposibilidad de que se interrumpa el plazo correspondiente al presentarla ante un TCC respeta o no esa prerrogativa fundamental, lo que de suyo implica determinar si lo previsto en el artículo 176 de la LA la delimita o, incluso, materialmente la restringe.

Con ese objeto, cabe señalar que, en relación con el cómputo del plazo para presentar una demanda de amparo directo, en precedente reciente de la SCJN se analizó la validez del requisito materia de análisis en este apartado, y al tenor de un estudio sobre su razonabilidad, en el que incluso se hace referencia a su proporcionalidad, se determinó que la extemporaneidad de la demanda, al no interrumpirse el plazo respectivo, es acorde al marco constitucional que la rige.[35]

Destaca que en la referida sentencia se sostiene que la no interrupción del plazo para promover la demanda de amparo directo presentada, por ejemplo, ante un TCC y no ante la autoridad que dictó la sentencia impugnada, aun cuando da lugar a la extemporaneidad de aquella y, por ende, a la improcedencia del juicio, no viola el derecho a la tutela jurisdiccional, dado que se trata de un requisito que atiende a "razones de seguridad jurídica" sobre las consecuencias de presentar la demanda en un lugar equivocado y, además, responde a la exigencia de una correcta y eficiente administración de justicia, aunado a que no resulta excesiva ni desproporcional, pues su consecuencia es atribuible al quejoso que no cumplió con la carga de presentar la demanda ante la autoridad responsable.

Al parecer, al tenor de la metodología propuesta en apartado previo de este texto, para analizar la validez de los requisitos que se establecen para acceder a una sentencia de fondo, podría arribarse a una conclusión diferente.

En el caso en estudio, es cierto que existe un fin constitucional que justifica exigir al quejoso promover la demanda de amparo directo ante el tribunal responsable, el cual consiste en la prontitud en la administración de justicia, dado que es a este al

[35] La tesis respectiva lleva por rubro y datos de identificación: "Demanda de amparo directo presentada ante una autoridad distinta de la responsable. El artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, al señalar que ello no interrumpe los plazos que para su promoción establece la ley, no viola el derecho humano de acceso la tutela jurisdiccional efectiva", Tesis 2a. I/2018 (10a.) publicada en el *SJF* el viernes 19 de enero de 2018.

que le corresponde proveer sobre la suspensión y emplazar al tercero interesado; sin embargo, la consecuencia del incumplimiento del requisito consistente en presentar la demanda ante el tribunal responsable, conforme al marco jurídico que actualmente rige la tramitación del amparo directo, no implica afectación alguna al principio de prontitud en la administración de justicia, ya que, si por mandato legal debe darse la posibilidad de promover demandas de amparo directo por vía electrónica (arts. 21, párr. segundo, y 23 de la LA), ello implica la necesaria intercomunicación electrónica entre los tribunales ordinarios, autoridades responsables en amparo directo y los TCC, por lo que, sin afectar la prontitud en la administración de justicia, sin mayor complejidad, la oficina de correspondencia común de los TCC que ejerzan su jurisdicción respecto de la autoridad responsable que reciba dicha demanda, podrá remitirla por la referida vía a esta, para que provea lo conducente, sin que la interrupción del cómputo del plazo con motivo de la presentación impresa o electrónica de la demanda ante un TCC provoque una afectación al principio de prontitud.

De ahí que, bajo esta metodología, sea posible concluir que la imposibilidad de que se interrumpa el plazo por la presentación de una demanda de amparo directo ante un TCC o en la respectiva oficina de correspondencia común constituye una regulación inconstitucional que vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional completa en su expresión sustantiva, consistente en el derecho a obtener una sentencia de fondo cuando se reúnen los requisitos legales justificados en el cumplimiento de un fin constitucional, siendo que, en el caso, el texto establecido en el artículo 176 de la LA resulta sobreinclusivo, pues, en aras de tutelar el derecho a la justicia pronta, impide la referida interrupción del plazo, normativa que podría resultar válida si se refiriera a las demandas de amparo directo presentadas ante una autoridad diversa a la responsable y a un TCC.

Esta conclusión lleva a preguntarse si la validez de los requisitos procesales en comento está determinada por su razonabilidad y su proporcionalidad, o por su justificación constitucional y las consecuencias del incumplimiento del requisito respectivo sobre el derecho o bienes constitucionales que buscan tutelarse con su establecimiento, sin menoscabo de reconocer que, en todo caso, la problemática podría consistir en cómo analizar esa razonabilidad o proporcionalidad.

Como se precisó, este interrogante se puede resolver si se considera que, para pronunciarse sobre la validez de un requisito procesal que condiciona el acceso a alguna de las expresiones de la dimensión sustantiva del derecho a la justicia completa —en este caso a la obtención de una sentencia de fondo—, es necesario verificar si el requisito respectivo tiene como finalidad tutelar un derecho o bien constitucional y, de ser así, si el incumplimiento de dicho requisito efectivamente afecta la eficacia del o de los fines constitucionales que se busca alcanzar con su establecimiento.

En abono a lo anterior, resulta de especial relevancia pronunciarse sobre un diverso fin constitucional que se atribuye a lo dispuesto en el artículo 176 de la LA, en

cuanto a la no interrupción del plazo para promover el amparo directo cuando la demanda se presenta ante un TCC. Como se advierte de la sentencia antes referida, en ella se sostiene que dicha regla tiene como finalidad "razones de seguridad jurídica" sobre las consecuencias de presentar la demanda en un lugar equivocado.

En relación con el derecho humano a la seguridad jurídica, es conveniente distinguir entre el supuesto en el cual un requisito procesal se establece con el objeto de tutelarlo, del diverso en el cual la certeza deriva del hecho de que el incumplimiento del requisito procesal respectivo da lugar a la consecuencia procesal que al efecto se ha previsto legalmente. En ambos supuestos se encuentra presente el derecho humano a la seguridad jurídica; sin embargo, para efectos del análisis de constitucionalidad del requisito respectivo, su trascendencia es diversa.

En efecto, cuando el legislador establece un requisito procesal para brindar certeza a los sujetos de derecho que serán parte dentro de un juicio, por ejemplo, al establecer un plazo para promoverlo, un plazo de prescripción del derecho respectivo o la exigencia de indicar en la demanda determinada información que es necesaria para las defensas del demandado, entre los fines que los justifican resulta indiscutible el de la seguridad jurídica, dado que su previsión legal tiene como finalidad destacada brindar certeza a las personas sobre los derechos y obligaciones que les asisten, o incluso sobre las causas por las cuales se seguirá un juicio en su contra. En estos supuestos resulta indudable que la supresión de esos requisitos legales sí afectaría el derecho a la seguridad jurídica de diversos sujetos de derecho. Como se advierte en este caso, las normas generales que establecen el requisito procesal respectivo se sustentan en la tutela del derecho humano a la seguridad jurídica.

En cambio, si la certeza que se atribuye a una norma general se refiere a que los gobernados tendrán la seguridad de que ante el incumplimiento de un requisito procesal se actualizará la consecuencia legalmente establecida, de ello no se sigue que la finalidad de la previsión de ese requisito sea la protección de ese derecho humano, por lo que resulta evidente que, en este caso, ese derecho humano no se predica de la norma general materia de análisis, sino de su aplicación.

Esta diferencia resulta relevante para el estudio de la validez de la normativa procesal que establece un requisito que condiciona el derecho a la obtención de una sentencia de fondo, pues si la seguridad jurídica derivada de su aplicación a cada caso concreto fuera lo que justifica su constitucionalidad, bastaría su establecimiento por el legislador para que se reconociera su validez, aun cuando su previsión legal careciera de algún fin constitucional, lo que implicaría otorgar al legislador una facultad ilimitada para regular requisitos procesales que acoten el derecho a la tutela jurisdiccional completa.

En consecuencia, se estima discutible sostener la constitucionalidad de una norma general que establece un requisito procesal a partir de considerar que su aplicación tiene como finalidad garantizar la seguridad jurídica de las partes sobre las

consecuencias de su actuación dentro del proceso, ya que para determinar si cualquiera de los requisitos, formalidades u obstáculos que condicionan el derecho a la obtención de una sentencia de fondo constituyen una válida delimitación de ese derecho humano, es necesario verificar que su establecimiento haya obedecido a un fin constitucional, como puede ser el de seguridad jurídica, en virtud de que su incumplimiento afecta la certeza de la que deben gozar los justiciables sobre el alcance de sus derechos o sobre su posición dentro de un juicio.

Incluso, si bien debe velarse por que los actos de aplicación de la normativa procesal se apeguen al marco jurídico vigente, lo que indudablemente trasciende tanto al derecho humano a la seguridad jurídica como al diverso a la igualdad, ello no obsta para que ante la inconstitucionalidad de alguna norma procesal que prevea un requisito que condicione la obtención de una sentencia de fondo —ya sea porque carece de un fin constitucional o porque persigue un fin que no se afecta con el incumplimiento de ese requisito—, dentro del juicio respectivo se inaplique, en la medida en que con ello no se afectará algún derecho incorporado en la esfera jurídica de la parte contraria a la que se beneficie con esa inaplicación, máxime cuando, por un lado, las normas jurídicas inconstitucionales no constituyen derechos y, por otro, al tratarse de la inaplicación de una norma procesal, el juzgador deberá analizar cuidadosamente que la referida inaplicación no afecte la situación de las partes.

En ese contexto, lo establecido en el artículo 176 de la LA, al implicar que el plazo para promover una demanda de amparo no se interrumpe cuando esta se presenta ante un TCC o en la oficina de correspondencia común de los TCC a los que les correspondería conocer del juicio respectivo, vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional completa, por lo que en ese preciso supuesto debe desaplicarse para tener por interrumpido el plazo correspondiente y, a la brevedad, remitir por vía electrónica la demanda a la autoridad responsable con el objeto de que ejerza las atribuciones que le confiere la LA, en la inteligencia de que con esa determinación en nada se afecta el derecho a la seguridad jurídica del tercero interesado —parte contraria al quejoso en el juicio de origen—, pues la referida inaplicación en nada afecta sus derechos, ya que, una vez emplazado a esa secuela procesal por la autoridad responsable, podrá ejercer a plenitud sus defensas.

V. Las facultades de la autoridad responsable ante la impugnación en amparo directo de actos respecto de los cuales procede la vía indirecta

Como segundo aspecto de la regulación del trámite del amparo directo que amerita especial reflexión, se aborda el relativo a la aparente obligación que asiste a la autoridad responsable —el tribunal que dicta la sentencia definitiva cuya validez se controvierte en ese medio de control de la constitucionalidad— de desarrollar las atribuciones que

los artículos 178 y 190 de la LA le confieren como juzgador de amparo, aun en el caso de que la resolución jurisdiccional que se impugna no constituya una sentencia definitiva o una determinación que le pone fin al juicio sin resolverlo en lo principal. Al respecto, es conveniente determinar en qué términos debe actuar la referida responsable cuando advierta que la demanda de amparo directo se ha promovido contra un acto impugnable en amparo indirecto, incluso si el artículo 45 de esa regulación pareciere implicar que solo el respectivo TCC podrá pronunciarse sobre ese error en la vía. En este supuesto, la ausencia de regulación lleva a cuestionarse si se está en presencia de un silencio del legislador que impide al tribunal responsable pronunciarse sobre la vía correcta para promover el amparo e incluso conceder la suspensión respecto de un acto no impugnable en la vía directa o si, por el contrario, se trata de una omisión o vacío legislativo que debe colmarse. La propuesta a este interrogante permitirá advertir la relevancia de la interpretación constitucional para atribuir a las ausencias de regulación un sentido normativo conforme y, por esa vía, concluir si se trata de un silencio que impide mayor valoración a la responsable, o de un vacío legislativo que exige a esta autoridad verificar si el amparo se promovió por la vía correcta.

En principio, conviene recordar que mediante el juicio de amparo son impugnables prácticamente todas las determinaciones adoptadas dentro de un juicio seguido ante un tribunal de la llamada potestad común,[36] pues si bien el amparo directo solo procede contra las sentencias definitivas o resoluciones que ponen fin a un juicio, ya sea por los vicios que estas contengan, o bien, por las violaciones cometidas en el procedimiento respectivo que trasciendan a esas sentencias o resoluciones y afecten las defensas del promovente del amparo, ello no obsta para recordar que en el amparo indirecto, del que por lo regular conoce un juez de distrito, son impugnables todos los actos dentro de juicio que tengan una ejecución de imposible reparación, así como las resoluciones dictadas después de concluido un juicio, e incluso las emitidas por un tribunal fuera de juicio; en la inteligencia de que, en el caso del amparo indirecto, la demanda se presenta directamente ante un juez de distrito y este conocerá a plenitud del juicio de amparo respectivo, por lo que, además de pronunciarse sobre la suspensión del acto reclamado o respecto de cualquier otra medida cautelar que constitucionalmente resulte necesaria, también dictará la sentencia de amparo que determine si el acto reclamado emitido por un tribunal es constitucional o no.

Esta amplia procedencia del amparo contra las determinaciones judiciales llega a provocar incertidumbre sobre la vía procedente, directa o indirecta, para impugnar algunas que pudieran haberse dictado dentro o fuera de juicio;[37] sin embargo, tam-

[36] Es decir, la que conoce de los juicios ordinarios federales o locales en las materias penal, administrativa, civil y laboral.

[37] Entre esos supuestos destaca, por ejemplo, el abordado en las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: "Laudo arbitral. En contra de la sentencia emitida en el juicio especial en que se dilucide su nulidad, o bien, su reconocimiento y ejecución, procede el

bién puede dar lugar a fraudes procesales cuya finalidad sea simplemente retrasar la ejecución del acto judicial impugnado, obteniendo una suspensión ante el tribunal responsable en el cual permanecerá la demanda hasta en tanto no se logre llamar a los terceros interesados[38] y, posteriormente, conforme a lo previsto en el artículo 45 de la LA, una vez que se reciba la demanda en el respectivo TCC, al advertir este la improcedencia de la vía directa, deberá declararse de plano incompetente y remitirla al órgano que sí lo sea —por lo regular un juzgado de distrito— para conocer de la demanda de amparo indirecto.

Ante ello, surge la pregunta sobre si el tribunal responsable se encuentra impedido para pronunciarse sobre la improcedencia de la vía promovida y, en lugar de proveer sobre la suspensión solicitada y emplazar a los terceros interesados, declararse incompetente para conocer del amparo respectivo y remitirlo al juzgado de distrito correspondiente que por territorio y materia deba conocer del amparo indirecto.

---

juicio de amparo indirecto" (Décima Época, Primera Sala, Tesis: 1a./J. 87/2019 (10a.), p. 253 del lib. 73, diciembre de 2019, t. I), que interrumpiera la diversa: "Laudo arbitral. La resolución terminal sobre su nulidad o reconocimiento y ejecución emitida en el juicio especial, es impugnable en directo" (Décima Época, Plenos de Circuito, Tesis: PC.I.C. J/23 C (10a.), p. 2214 del lib. 26, enero de 2016, t. III del *SJF*).

38 En términos de lo previsto en el art. 178, frac. II, de la LA, al tribunal responsable le corresponde emplazar al juicio de amparo a los terceros interesados, trámite en el cual existe incertidumbre sobre el alcance de las atribuciones que asisten a dicho tribunal y al respectivo TCC, especialmente sobre la investigación del domicilio de esos terceros. Al respecto destacan las tesis jurisprudenciales que conforme a la anterior LA conferían al TCC investigar el domicilio del tercero interesado y la derivada de la legislación vigente que reconoce la posibilidad de que el tribunal responsable demore la remisión de la demanda por causas justificadas, como puede ser la falta de localización del tercero interesado. Los rubros, textos en lo conducente y datos de identificación respectivos son los siguientes: "Amparo directo. Por regla general corresponde a la autoridad responsable efectuar el trámite para el emplazamiento del tercero perjudicado, a menos que no conste en autos su domicilio o el señalado resulte incorrecto, pues en ese caso se está ante el supuesto de excepción señalado en el artículo 30, fracción II, de la Ley de Amparo, y entonces debe hacerlo el presidente del tribunal colegiado de circuito" (Décima Época, Segunda Sala, Tesis: 2a./J. 154/2011 (9a.), P. 3144 del lib. IV, enero de 2012, t. 4 del *SJF*) e "Informe justificado en amparo directo. El plazo de cinco días que la autoridad responsable tiene para rendirlo, comienza a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda […] sin embargo, cuando la autoridad responsable se encuentre materialmente imposibilitada para recabar las constancias de traslado dentro del referido plazo, debe realizar las diligencias necesarias para obtenerlas en el menor lapso posible, en el entendido de que una vez que cuente con ellas habrá de rendir su informe inmediatamente, en el que expresará las causas que motivaron la dilación en la remisión de la demanda y de las constancias correspondientes, debiendo recabar los documentos que sustentan estos argumentos, con el objeto de que el Presidente del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, al proveer sobre la demanda, determine si la respuesta se apega al marco legal aplicable o, de lo contrario, debe imponer la multa prevista en el diverso artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo", Décima Época, Pleno, Tesis: P./J. 18/2019 (10a.), p. 8 del lib. 74, enero de 2020, t. I, del *SJF*.

Al respecto, si bien lo dispuesto en el artículo 45 de la LA podría llevar a concluir que, ante la ausencia de atribuciones expresas para verificar la procedencia de la vía intentada, los tribunales ordinarios que reciban una demanda de amparo directo se encuentran imposibilitados para analizar si efectivamente esa es la vía procedente y, por ende, si tienen competencia o no para conocer de la demanda y, en su caso, remitirla al juzgado de distrito que resulte competente, lo cierto es que ello deriva de atribuir al contexto legal aplicable un sentido normativo que no es acorde al principio constitucional de autoridad competente, ni mucho menos al de acceso a la justicia pronta, pues da lugar a que los tribunales señalados como autoridades responsables en un juicio de amparo actúen fuera de su ámbito competencial e incluso retrasen, sin competencia para ello, la ejecución de sus determinaciones judiciales.

En efecto, aun cuando en la LA no se confiere a los tribunales responsables atribución alguna para verificar si la demanda de amparo directo que se presenta ante ellos efectivamente conlleva la impugnación de una sentencia definitiva o de una resolución que le pone fin al juicio sin resolverlo en lo principal, es decir, para verificar si la vía procedente es la de amparo directo o si, en su caso, es la de amparo indirecto, en realidad dicha atribución debe estimarse como un mandato constitucional que las vincula desde el artículo 16, párrafo primero, de la CPEUM, en el sentido de que, como todo órgano del Estado, únicamente pueden emitir actos que trascienden a la esfera jurídica de un sujeto de derecho, cuando gocen de atribuciones para ello, con las salvedades derivadas de su carácter de tribunal y del mandato constitucional que les impone velar por los derechos humanos, específicamente por el derecho a la tutela cautelar, expresión sustantiva del derecho a la tutela jurisdiccional completa.

Es decir, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 1, párrafo tercero, constitucional, a los tribunales señalados, como responsables en una demanda de amparo directo, les corresponde velar por la eficacia de los derechos humanos y sus garantías, por lo que, válidamente, solo pueden afectar la esfera jurídica de los quejosos y de los terceros interesados en un juicio de amparo cuando constitucionalmente tienen competencia para ello.

En ese tenor, debe recordarse que desde las fracciones III, IV y XI del artículo 107 constitucional se precisa que los tribunales responsables de la emisión de sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio sin resolverlo en lo principal, únicamente tienen competencia para conocer del amparo directo y proveer sobre la suspensión, lo que lleva implícito que dichos tribunales carecen de esa atribuciones cuando el acto reclamado no encuadra en los supuestos de procedencia de esa vía, por lo que solo pueden proveer en los términos exigidos en los artículos 177, 178, 190 y 191 de la LA cuando efectivamente los actos reclamados son impugnables en la vía directa.

Por ende, se estima que, constitucionalmente, los tribunales que son señalados como autoridades responsables en una demanda de amparo directo deben verificar que esa sea la vía procedente para acudir a ese juicio constitucional, pues de ello deriva su competencia para conocer del juicio, por lo que la ausencia de regulación sobre esa relevante atribución debe considerarse como un vacío legislativo y no como un silencio legislativo; por tanto, debe colmarse atendiendo a la garantía para la protección de los derechos humanos, consistente en que todo acto de autoridad que trasciende a la esfera jurídica de un sujeto de derecho debe provenir de autoridad competente y, en consecuencia, de advertirse que la vía procedente contra una determinación judicial es la indirecta y no la directa en la que se instó, debe aplicarse por analogía lo previsto en el artículo 45 de ese ordenamiento y remitir a la brevedad la demanda al juzgado de distrito que corresponda.

En complemento de lo anterior, si el referido tribunal advierte que el quejoso le aporta elementos o argumentos que lo lleven a concluir que la resolución impugnada es violatoria del orden constitucional y, consecuentemente, acredita su apariencia del buen derecho, tomando en cuenta la relevancia del derecho a la tutela cautelar como expresión del derecho a la tutela jurisdiccional completa, excepcionalmente podría conceder la suspensión con el objeto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, hasta en tanto el juez de distrito, de aceptar la competencia declinada, provea lo conducente, atribución que no escapa al ámbito competencial que atribuye a todo tribunal para proveer sobre la suspensión tanto el artículo 107, fracción XII, párrafo segundo, de la CPEUM como los diversos 53 y 159 de la LA, en los supuestos en los que el juzgador no pueda conocer del juicio por incompetencia o por causa de impedimento, pero resulte necesario velar por la referida tutela cautelar.

Lo anterior con independencia de que cuando exista jurisprudencia que defina la procedencia de la vía indirecta para impugnar un acto judicial, el tribunal responsable que conozca de una demanda de amparo directo promovido contra dicho acto se encontrará jurisprudencialmente vinculado a declararse incompetente, sin menoscabo de analizar si la jurisprudencia respectiva resulta aplicable al caso concreto, al ser posible que, al promoverse la demanda de amparo directo o al emitirse la actuación judicial impugnada, exista una jurisprudencia previa conforme a la cual la vía procedente fuera la directa, supuesto en el cual podría haber incertidumbre sobre qué criterio jurisprudencial debe aplicar para no incurrir en una aplicación retroactiva de aquella.[39]

[39] Al respecto, es aplicable, en lo conducente, la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: "Jurisprudencia. No se actualizan efectos retroactivos respecto de la tesis 1A./J. 97/2013 (10a.) Emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al no existir una jurisprudencia previa", Décima Época, Pleno, Tesis: P./J. 2/2018 (10a.), p. 7 del lib. 50, enero de 2018, t. I del *SJF*.

VI. La apariencia del buen derecho y la suspensión en amparo directo

El artículo 107, fracción X, de la CPEUM establece que:

> Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto reclamado lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo y, en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediere el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

Del análisis de lo dispuesto en este numeral surgen numerosos interrogantes que es menester plantear y, en la medida en que resulten relevantes para el presente estudio, reflexionar sobre su posible respuesta.

En principio, resulta trascendente precisar que la regulación prevista en la referida fracción X debe armonizarse con el alcance del derecho a la tutela jurisdiccional completa, especialmente con su expresión sustantiva consistente en el derecho a la tutela cautelar, por lo que aun cuando en el transcrito texto constitucional se indique que los actos reclamados en amparo podrán ser objeto de la suspensión en los casos y mediante las condiciones que establezca la ley, de ello no se sigue que el legislador pueda desconocer la esencia del derecho a la tutela cautelar y, sin atender a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, regule la procedencia de las medidas cautelares dentro del juicio de amparo, incluyendo la suspensión, dado que la referida regulación necesariamente debe atender al alcance de ese derecho humano, situación que implícitamente ha reconocido la jurisprudencia de la SCJN desde la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, al señalar que el juzgador de amparo puede, incluso, dictar medidas cautelares no previstas en la legislación de amparo cuando resulte necesario para garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional.[40]

[40] Véase tesis que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: "Anotación registral preventiva de la demanda de amparo y su auto admisorio. Es posible decretar esa medida cautelar en el expediente principal del juicio de garantías en la vía indirecta, a petición del interesado. De la interpretación conforme de los artículos 124, último párrafo, y 130, primer párrafo, de la Ley de Amparo, con la garantía de acceso efectivo a la jurisdicción, prevista en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que la ley otorga al Juez de Distrito facultades amplias para adoptar las medidas que estime pertinentes a fin de preservar la materia del amparo, así como para evitar que se defrauden dere-

En ese orden, válidamente es posible sostener que, al ejercer su libertad de configuración, el legislador no debe prever la suspensión de los actos reclamados en los supuestos en los que no sea posible advertir una mínima apariencia del buen derecho, sin menoscabo de que el grado de la tutela efectivamente conferida a los quejosos se deba determinar atendiendo a los efectos que se impriman a la suspensión que se conceda, pues, para analizar si efectivamente se atiende a la apariencia del buen derecho del promovente del amparo y a la situación en la que se ubican quienes se ven afectados por su conducta —quienes pueden tener el carácter de terceros interesados, incluso a los beneficiados en su interés legítimo con motivo del acto de autoridad impugnado, lo que jurisprudencialmente aún no se acepta—, es necesario considerar lo legalmente establecido tanto sobre los supuestos en los que se debe otorgar la suspensión como sobre los efectos de la concesión de esa medida cautelar y, en su caso, los requisitos a los que se condicione su eficacia.

Por otra parte, si bien el citado párrafo primero refiere la apariencia del buen derecho, llama la atención que su valoración se sujete a los casos en los que la naturaleza del acto reclamado lo permita y, además, que para la determinación de su existencia se prevea su ponderación con el interés social. Por lo que se refiere a la limitación sobre la valoración de la apariencia del buen derecho, al parecer su interpretación pro persona puede llevar a concluir que, al considerar la naturaleza del acto reclamado, alude a que en los supuestos en los que sea evidente e indiscutible la apariencia del buen derecho será innecesario realizar consideración alguna sobre el interés social, es decir, lo constitucionalmente condicionado no debe ser la relevancia de la valoración del buen derecho del quejoso, sino la necesidad de realizar un contraste entre este y el interés social, cuando se esté en presencia de un acto en sí mismo inconstitucional, supuestos en los cuales el legislador ha previsto el otorgamiento, de oficio y de plano, de la suspensión.[41]

En cuanto a la previsión constitucional de realizar una ponderación, surge el interrogante sobre el sentido normativo que debe darse a dicha acción, pues si se refiere al método para resolver conflictos entre derechos humanos o diversos bienes constitucionales, ello implicaría atribuirle al poder revisor de la Constitución la in-

---

chos de tercero y se causen perjuicios a los interesados […]", Novena Época, Segunda Sala, tesis: 2a./J. 67/2006, p. 278 del t. XXIII, mayo de 2006 del *SJF*.

41 Al respecto, resulta ilustrativa la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: "Extradición. Si en la demanda de amparo se señala como acto reclamado, el juez debe abrir de oficio el incidente de suspensión, conforme al artículo 127, fracción I, de la ley de la materia. Cuando se señale la extradición como acto reclamado, debe entenderse que se trata de cualquier acto del procedimiento de extradición y deberá tramitarla conforme al artículo 127, fracción I, de la Ley de Amparo, el juzgador debe abrir de oficio y tramitando el incidente de suspensión respectivo, pues la extradición no es un acto inconstitucional en sí mismo, sino un procedimiento formal reglado en la ley […]", Décima Época, Plenos de Circuito, tesis: PC.I.P. J/11 P (10a.), p. 2646 del lib. 23, octubre de 2015, t. III del *SJF*.

tención de considerar que, ante un acto inconstitucional que revela una apariencia del buen derecho del quejoso —entendida como la existencia de elementos que revelan una violación a sus derechos sustantivos y no el mero incumplimiento de formalidades, como podría ser una incorrecta fundamentación de la justificada clausura de una guardería—, puede subsistir el interés social en la prevalencia y, por ende, la ejecución de un acto inconstitucional. Es decir, considerar que existe un conflicto entre la apariencia del buen derecho y el interés social implicaría partir de la premisa consistente en que, aun cuando el acto reclamado sea aparentemente inconstitucional, existirá un interés social en que sus efectos prevalezcan.

Al parecer, el uso del término "ponderación" se refiere a una minuciosa valoración de los elementos que obran en autos para arribar a una conclusión sobre si efectivamente el acto reclamado es aparentemente inconstitucional, pues, de no serlo, se tratará de un acto de autoridad que debe concretarse en la medida en que su finalidad sea tutelar el interés social, por cuanto válidamente tiene como objetivo tutelar derechos humanos o determinados bienes constitucionales cuya eficacia necesariamente trasciende a la de aquellos, atendiendo a los fines inmediatos o mediatos de todos los actos de autoridad, como lo revela ahora el mandato establecido en el párrafo tercero del artículo 1 constitucional. Por ello, la ausencia de la apariencia del buen derecho del quejoso implica que conceder la suspensión afecta el interés social, el cual lleva implícita la prevalencia de los actos válidos, no de los inválidos.[42]

Tratándose de la suspensión en amparo directo, atendiendo a lo expuesto, es importante reconocer que lo dispuesto en el citado artículo 107, fracción X, párrafo segundo, no implica que en esa vía el juzgador pueda abstenerse de valorar la apariencia del buen derecho, pues incluso si la autoridad competente para ello sea ini-

[42] Véase tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: "Suspensión. La sola circunstancia de que el acto reclamado se vincule al pago de alimentos, no excluye el análisis de la apariencia del buen derecho […] entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia para determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión de este se seguirá un perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, en virtud de sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para subsistir" (Décima Época, Tesis: 1a./J. 56/2015 (10a.), p. 1594 del lib. 23, octubre de 2015, t. II del *SJF*). El análisis detenido de las consideraciones que sustentan esta tesis jurisprudencial revela que en realidad no se trata de una ponderación como solución de conflictos entre derechos, sino de una valoración de las circunstancias del caso que permite advertir la existencia de la apariencia del buen derecho, o bien, la ausencia de este y, por ende, de concederse la suspensión implicaría afectar el interés social que persigue la eficacia de los actos constitucionales, siendo relevante preguntarse a "qué aparente derecho del quejoso" se refiere la tesis cuando la suspensión implique impedir a los acreedores alimentarios recibir lo necesario para subsistir.

cialmente la misma que dictó la sentencia controvertida, esa circunstancia no obsta para que, a partir de lo planteado en la respectiva demanda de amparo directo, pueda advertir que el fallo impugnado presenta errores de los que derive la actualización de ese presupuesto esencial del derecho a la tutela cautelar, aunado a que, en todo caso, mediante el recurso de queja que en contra de lo determinado por el tribunal responsable se interponga, en términos de lo previsto en el artículo 99, fracción II, inciso b), de la LA, el respectivo TCC podrá valorar con total autonomía y libertad de criterio si debe o no otorgarse la suspensión contra la sentencia impugnada. Lo anterior con independencia de la complejidad del análisis para otorgar la suspensión de los efectos de una sentencia que puso fin a un juicio en el que pudieron dictarse también medidas cautelares para proteger los derechos de alguna de las partes dentro de aquel.

Finalmente, tratándose de lo previsto en el párrafo segundo de la fracción X del artículo 107 constitucional, aun cuando una primera lectura pudiera dar lugar a sostener que por mandato constitucional deben suspenderse los efectos de una sentencia penal condenatoria o que incluso lo mismo debe suceder con las sentencias dictadas en materia civil o administrativa —con la diferencia de que en estas últimas el quejoso deberá garantizar los daños y perjuicios que le pudieran causar al tercero interesado con motivo de que se suspendan los efectos de la sentencia que lo benefició—, lo cierto es que, nuevamente, el alcance pro persona de esas porciones normativas conlleva introducir el del derecho a la tutela cautelar y, por ende, la necesaria valoración de la apariencia del buen derecho, como se precisa en los siguientes párrafos.

Atendiendo a las premisas antes esbozadas, se estima conveniente reflexionar sobre dos problemas que presenta la regulación sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado en amparo directo, en los que surge el cuestionamiento sobre el apego de la regulación respectiva al derecho a la tutela jurisdiccional completa, en su expresión sustantiva relativa a la tutela cautelar, a saber, las relativas a la suspensión oficiosa tratándose de sentencias condenatorias, prevista en el artículo 191 de la LA, y a la negativa oficiosa de la suspensión, tratándose de la impugnación de laudos o sentencias que condenan al patrón en un juicio laboral, regulada en el artículo 190 de la LA.

6.1. Suspensión oficiosa en amparo directo penal

El artículo 191 de la LA establece que

> Cuando se trate de juicios del orden penal, la autoridad responsable con la sola presentación de la demanda, ordenará suspender de oficio y de plano la resolución reclamada. Si esta comprende la pena de privación de la libertad, la suspensión surtirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo, por mediación de la autoridad responsable.

Lo dispuesto en este numeral permite advertir que, al concretar lo previsto en el artículo 107, fracción X, párrafo segundo, de la CPEUM, el legislador ordinario acotó el derecho a la tutela cautelar que corresponde al sentenciado, al establecer que la suspensión que constitucionalmente debe otorgarse respecto de toda sentencia penal no tiene el efecto de que el condenado con una pena privativa de la libertad pueda recuperar su libertad personal, si ya se le había privado de ella con motivo de la imposición de una prisión preventiva o del resguardo domiciliario, ni evitará que aquel pueda ser privado de la libertad en ejecución de la sentencia impugnada, en el caso de que no se le hubiere impuesto alguna de esas medidas cautelares.

Además, tanto el referido texto constitucional como el precepto ordinario antes transcrito generan diversos interrogantes tratándose de las sentencias penales en las que se impongan penas diversas a la prisión, como pudieran ser el tratamiento en libertad de imputables o el trabajo en beneficio de la víctima del delito o en favor de la comunidad; o medidas de seguridad, entre otras, la supervisión de la autoridad, el impedimento de ir a un lugar determinado o la obligación de residir en él, o la prohibición de comunicarse por cualquier medio, por sí o por interpósita persona, con la víctima u ofendido o con las víctimas indirectas.

Ante ello, por lo que se refiere a las sentencias que impongan una pena privativa de la libertad, se estima que el mandato constitucional que exige otorgar la suspensión respecto de toda sentencia penal no debería delimitarse por el legislador ordinario, impidiendo que, tratándose de determinados delitos en los que no opera la prisión preventiva, la medida cautelar que por mandato constitucional debe otorgarse no pueda tener el efecto de que el sentenciado permanezca en libertad durante la tramitación del juicio de amparo, cuando se advirtiera la apariencia del buen derecho, en virtud de que la sentencia respectiva presente algún vicio, lo que si bien pudiera ser complejo que lo determine la misma autoridad que dictó la sentencia, no impediría que, a partir de lo indicado en la demanda de amparo, así lo considere la propia responsable, o bien, que en el recurso de queja que conozca el respectivo TCC contra lo resuelto inicialmente sobre la suspensión se adviertan los vicios que justificaran como efecto de la suspensión la libertad del sentenciado; sin menoscabo de establecer diversos requisitos de eficacia o medidas de aseguramiento de las referidas en el artículo 166, fracción II, de la LA.

Lo anterior en virtud de que, como se precisó párrafos atrás, la libertad de configuración del legislador para regular las medidas cautelares dentro del juicio de amparo no le permite desconocer el alcance del derecho humano a la tutela cautelar, por lo que la parte final del artículo 191 de la LA, en la medida en que impide al juzgador valorar la apariencia del buen derecho tratándose de sentencias condenatorias respecto de delitos que no ameritaron la prisión preventiva, podría considerarse como una norma que materialmente restringe ese derecho humano, por cuanto no se actualiza alguno de los fines constitucionales que justifican privar de la libertad a

quien no ha sido condenado por sentencia inimpugnable, es decir, alguno de los referidos en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional, a saber, por su actualización en la etapa procesal posterior al dictado de la sentencia definitiva, la protección de las víctimas, de los ofendidos o de la comunidad. Lo anterior con la salvedad del supuesto extremo en el que, con motivo del dictado de la sentencia, previa reclasificación de la conducta y escuchado al respecto el acusado, de esta deriven nuevos elementos que lleven a considerar que en las etapas inicial, intermedia o de juicio sí se hubiera justificado la imposición de la prisión preventiva.

En cambio, tratándose de las sentencias condenatorias por delitos que sí ameritaron la imposición de la prisión preventiva, oficiosa o a petición de parte, se estima que la delimitación realizada por el legislador se basa en elementos que revelan la inexistencia de una apariencia del buen derecho que permita desconocer la valoración que sustentó el dictado de esa medida cautelar, pues aun si pudiera sostenerse que la sentencia impugnada presenta vicios que revelan la apariencia del buen derecho, ello no permitiría desconocer la permanencia de los efectos de la prisión preventiva que por algún motivo ha quedado firme, la cual se sustenta en un diverso análisis de ese buen derecho de la o las partes tuteladas con su imposición, pero a partir de los fines constitucionales referidos en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional. Sin embargo, ello no sería obstáculo para que, si en la sentencia condenatoria se imponen además de la privativa de la libertad otras penas o medidas de seguridad, la suspensión sí pueda concretarse a plenitud respecto del ejercicio de los derechos afectados por estas, siempre y cuando la demanda de amparo revele la existencia de vicios en dicha sentencia.

Como se advierte, en el supuesto anterior la delimitación del derecho a la tutela cautelar que impide a la suspensión surtir a plenitud sus efectos se puede encontrar justificada por la tutela de los derechos de los terceros que sufrieron la conducta delictiva; fines constitucionales que pudieran verse gravemente afectados si la medida cautelar provoca que el sentenciado recupere su libertad antes del dictado de una sentencia que provoque su absolución.

Por otra parte, tratándose de las penas y medidas de seguridad diversas a la prisión preventiva, la interpretación pro persona del artículo 107, fracción X, párrafo segundo, de la CPEUM y la interpretación conforme de la parte inicial del referido 191 de la LA podrían dar lugar a sostener que cuando aquellas tienen como finalidad proteger los derechos de las víctimas u ofendidos, la suspensión que se confiere no debe desconocer la ausencia de apariencia de buen derecho del sentenciado, cuando el juez de control respectivo decretó dentro del juicio penal alguna medida similar a la impuesta en la sentencia condenatoria, por lo que, si bien deberá otorgarse la suspensión en su contra, pues así lo mandata la CPEUM, resultará de especial relevancia que no se le confiera el efecto de impedir que continúe surtiendo sus efectos la medida precautoria o cautelar que se impuso dentro del juicio para proteger a los afectados por la conducta delictiva.

En ese contexto, los efectos de la medida cautelar que se otorgue dentro del juicio de amparo promovido contra una sentencia penal condenatoria deben tomar en cuenta que el derecho a la tutela jurisdiccional completa asiste tanto a los sentenciados como a las víctimas u ofendidos, por lo que la construcción del parámetro de regularidad constitucional implicará la compleja labor de considerar los derechos humanos tanto del sentenciado como de las víctimas, situación que resulta indispensable considerar aun cuando para algunos en la determinación del ámbito "*scope*" de tutela de un derecho no se debe atender al alcance de otros derechos humanos,[43] discutible pronunciamiento que pudiera provocar una visión aislada de los derechos y que, además de desconocer su permanente interdependencia, da lugar a jerarquizar entre las prerrogativas fundamentales, dejando de lado la labor interpretativa que resulta necesaria para delimitarlos, es decir, para determinar qué conductas sí están tuteladas por un derecho y qué conductas escapan de su ámbito de protección.

6.2. Negativa oficiosa a la suspensión en el amparo directo promovido por el patrón

El párrafo segundo del artículo 190 de la LA señala que

> […] Tratándose de laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los que en que a juicio de la presidencia del tribunal respectivo, no se ponga a la parte trabajadora en peligro de no subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuáles solo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia.

En relación con lo previsto en este numeral, los relevantes criterios jurisprudenciales que al efecto ha emitido la Segunda Sala de la SCJN[44] permiten advertir que

---

43 Véase Barack, Aharon, *op. cit.,* p. 80.

44 Véase entre otras, las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: "Suspensión de un laudo que en forma líquida o de fácil liquidación condena al patrón. Interpretación del sistema establecido en el artículo 174 de la Ley de Amparo", (Novena Época, Tesis: 2a./J. 40/2000, p. 262 del t. XI, mayo de 2000 del *SJF)*; "Suspensión en amparo en materia laboral. Debe negarse por el monto que sea necesario para asegurar la subsistencia del trabajador durante la tramitación de cada uno de los juicios de garantías promovidos por el patrón en contra de laudos sucesivos que benefician a aquel" (Novena Época, Tesis: 2a./J. 21/2001, p. 293 del t. XIII, junio de 2001 del *SJF*) y "Suspensión del acto reclamado en amparo directo laboral. Para decidir si el trabajador está en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de garantías, el presidente de la junta de conciliación y arbitraje debe resolver con las pruebas del expediente o los documentos que le alleguen las partes, pero sin formar incidente, sino de plano" (Novena Época, Tesis: 2a./J. 119/2002, p. 438 del t. XVI, noviembre de 2002 del *SJF*).

el sentido normativo que se ha conferido a este numeral implica que, en todo juicio de amparo directo promovido por un patrón contra un laudo o sentencia, deberá negarse la suspensión de la ejecución de dicha resolución por el monto necesario para que el trabajador subsista durante la substanciación de dicho juicio constitucional, lo que ha hecho necesario determinar tanto el tiempo que probablemente durará el juicio —generalmente seis meses—[45] como el salario que se debe tomar en cuenta para calcular ese monto, lo que se ha sostenido debe ser conforme a lo que tuvo acreditado el respectivo tribunal laboral,[46] para calcular con base en esos elementos la cuantía por la que debe negarse la suspensión al patrón.

Por lo que refiere a esta regulación, es posible sostener que lo previsto al respecto por el legislador deja de lado por completo la valoración de la apariencia del buen derecho, pues aun cuando de la respectiva demanda de amparo directo se advirtiera con toda claridad que el laudo o sentencia impugnados son contrarios a la jurisprudencia aplicable y que, por ende, habría que absolverse en el juicio al patrón, se deberá negar la suspensión por el monto necesario para garantizar la subsistencia del trabajador durante la tramitación y resolución del juicio de amparo.

Al respecto, si bien la subsistencia del trabajador que carece de empleo constituye un fin constitucional por cuanto se trata de una expresión al derecho humano a la seguridad social, surge el interrogante sobre la medida en que el respeto de esta prerrogativa humana es exigible al patrón y no al Estado al proveer sobre la suspensión en amparo, pues aunque aquella justifica el establecimiento de las aportaciones de seguridad social que debe realizar el patrón en favor de sus trabajadores para financiar el subsistema de seguridad social contributiva establecidas en el artículo 123, apartado A, de la CPEUM, las cuales, además, se sustentan en la obligación constitucional de contribuir a los gastos públicos, prevista en la fracción IV del artículo 31 de esa norma fundamental —debiendo entenderse esos gastos en un sentido amplio que incluye no solo los que se ejercen con base en los presupuestos de las entidades políticas del Estado mexicano, sino cualquier erogación que deba realizar el Estado para cumplir con sus obligaciones constitucionales—,[47] lo cierto es que si el patrón acredi-

[45] No obstante, se han dado matices interesantes en algunas tesis de los TCC, el lapso de seis meses se ha considerado como el ordinario a partir de la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: "Suspensión de la ejecución del laudo reclamado. Interpretación del artículo 174 de la Ley de Amparo en la", Octava Época, Cuarta Sala, Tesis: 4a./J. 6/94, p. 23 del t. 75, marzo de 1994 del *SJF*.

[46] Véase "Suspensión en el juicio de amparo directo en materia laboral. Para calcular el monto que garantice la subsistencia del trabajador y decidir sobre su concesión en términos del artículo 190 de la ley de la materia, debe considerarse el salario que tuvo por acreditado la autoridad en el laudo reclamado", Décima Época, Plenos de Circuito, tesis: PC.I.L. J/59 L (10a.), p. 2226 del lib. 74, enero de 2020, t. II del *SJF*.

[47] Así se explica que en el art. 168, párrafo último, de la Ley del Seguro Social se establezca que las aportaciones realizadas por los patrones a las cuentas individuales de los trabajadores por concepto

ta en su demanda de amparo la apariencia del buen derecho a su favor, en tanto que el laudo impugnado es inconstitucional e incluso violatorio de la jurisprudencia, en ese supuesto la subsistencia del trabajador difícilmente se le puede atribuir al patrón, por lo que introducir ese fin constitucional para desconocer la apariencia del buen derecho implica tornar nugatorio el derecho a la tutela jurisdiccional completa en su expresión sustantiva, consistente en el derecho a la tutela cautelar. Ello, además, puede generar una relevante violación al derecho a la propiedad privada que incentive el incumplimiento de los laudos y el destino de recursos a la generación de empleos.

Conviene agregar que, en este caso, no se da una colisión entre el derecho a la tutela cautelar y el derecho a la seguridad social del trabajador respectivo, pues la primera de esas prerrogativas humanas exige al juzgador otorgar la tutela cautelar ante la apariencia del buen derecho, sin menoscabo de que pueda exigirse al patrón algún requisito de eficacia, como garantizar los daños y perjuicios que sufra el trabajador por no tener a su disposición los recursos respectivos durante la tramitación del juicio, en el caso de que al patrón se le niegue el amparo. Por su parte, el derecho a la seguridad social que asiste al trabajador se encuentra tutelado mediante las bases constitucionales previstas en las fracciones XII, XIV y XXIX del apartado A del artículo 123 de la CPEUM, desarrollado en la legislación que establece diversas obligaciones a cargo de los patrones, sin que exista precepto constitucional alguno que delimite el derecho a la tutela cautelar en el sentido de que esta no opera cuando se encuentra en juego la subsistencia del trabajador, por lo que, en todo caso, corresponde al Estado establecer los mecanismos para apoyar a los trabajadores en ese supuesto, sin desconocer los diversos derechos de los patrones que, a fin de cuentas, podrían verse restringidos con base constitucional expresa.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el párrafo segundo del artículo 190 de la LA, al restringir materialmente el derecho a la tutela cautelar del patrón —ya que impide valorar la apariencia del buen derecho—, puede generar una grave afectación al derecho humano a la propiedad privada[48] del patrón, en virtud de que, si ante la negativa de la suspensión por el monto necesario para la subsistencia del trabajador le entrega a este los recursos respectivos y, posteriormente, obtiene una

del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez "se entenderán destinadas al gasto público en materia seguridad social"

[48] A partir del análisis de lo establecido en la CPEUM es posible sostener que el derecho humano a la propiedad privada tutela un conjunto de prerrogativas que confieren a su titular facultades de exigencia de conductas positivas (prestación) y negativas (deber de permitir o de no obstaculizar) exigibles a cualquier sujeto de derecho relacionadas, por una parte, con el reconocimiento jurídico de su dominio sobre bienes materiales e inmateriales, derivado tanto de su propia existencia como de las actividades que desarrolla y de las relaciones que entabla con otras personas y, por otra parte, con el uso y disposición de dichos bienes. Véase Coello Cetina, Rafael, "Bases sobre la articulación de los derechos humanos a la propiedad privada y a la ciudad", en Silva Cristóvam, José Sergio da *et al.* (coords.), *Direito Administrativo Contemporâneo: diálogos Brasil e México*, Florianópolis, Habitus, 2020, p. 255.

sentencia de amparo favorable que da lugar al dictado de un laudo que lo absuelve de los pagos correspondientes, para respetar su derecho a la propiedad privada sería necesario que los referidos recursos le fueran devueltos, ya sea por el trabajador o, en su caso, por el Estado, pues, de sostenerse que esos recursos se desincorporan en forma definitiva de la esfera jurídica del patrón, se estaría en presencia de una privación de su propiedad que carece de base constitucional, dado que implicaría una restricción de su patrimonio que no encuentra asidero normativo en lo previsto expresamente en una disposición constitucional, a diferencia de lo que sucede con las sanciones pecuniarias, la expropiación y las contribuciones.

A pesar de lo anterior, la jurisprudencia[49] de los antiguos plenos de circuito (hoy plenos regionales) ha determinado que la devolución de esos recursos al patrón no es jurídicamente factible, ya que el monto erogado es equiparable a los alimentos que el trabajador consumió durante la tramitación del juicio constitucional, lo cual tiene relación, de manera analógica, con la improcedencia de la devolución de las cantidades pagadas por concepto de alimentos provisionales, por lo que solicitar la devolución de lo erogado por el patrón con motivo de la concesión del amparo —que, debe destacarse, deja sin sustento jurídico dicha erogación— sería hacer depender una situación de orden público e interés social de un evento posterior, como es la sentencia de carácter definitivo.

Por lo que se refiere a este criterio, se estima que, como se precisó, si bien existe un interés social en velar por el derecho a la seguridad social de los trabajadores, constitucionalmente no corresponde al patrón destinar una proporción de su riqueza para que aquellos subsistan durante la tramitación de un juicio de amparo promovido por aquel, en el que acredita su apariencia del buen derecho y solicita la suspensión de los efectos del laudo respectivo, por lo que sostener que válidamente no puede obtener el reintegro de los recursos erogados a partir de lo determinado en este, cuando posteriormente se declara su inconstitucionalidad y se dicta un nuevo laudo que lo absuelve, implica generar una prestación patrimonial pública impuesta que no se encuentra prevista expresamente ni en la CPEUM ni en alguna ley.

Finalmente, si bien pudiera llegarse al extremo de sostener que esta negativa de la suspensión es similar al efecto que en materia penal se ha previsto respecto de la suspensión contra las sentencias condenatorias que imponen una pena privativa de la libertad, al no tener como efecto que el sentenciado quejoso recupere o goce de su libertad con motivo de la suspensión, lo cierto es que, como se precisó en el apartado anterior, ello se estima válido únicamente cuando el delito respectivo ameritó el

[49] Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: "Garantía de subsistencia otorgada al trabajador en tanto se resuelve el juicio de amparo, en términos de los artículos 174 de la ley de la materia abrogada y 190 de la vigente. Es improcedente ordenar que se devuelva al patrón el monto respectivo, aun cuando se conceda la protección de la justicia federal", Décima Época, Plenos de Circuito, tesis: PC.III.L. J/14 L (10a.), p. 1850 del lib. 33, agosto de 2016, t. III del *SJF*.

dictado de la prisión preventiva y, por ende, la limitante al efecto de la suspensión se justifica por los fines constitucionales de esta medida cautelar previstos en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional, ya que dichos fines permanecen durante la substanciación del amparo directo respectivo y justifican que la suspensión concedida no permita al quejoso sentenciado recuperar su libertad personal.

En cambio, en el caso de un laudo o sentencia que condena al patrón a reinstalar a su trabajador o a pagarle determinadas prestaciones, la negativa por mandato de ley de la suspensión implica la presunción de que dicha resolución es válida y permite la ejecución de aquella sobre el patrimonio del patrón con el fin constitucional de velar por la subsistencia del trabajador durante la tramitación del amparo directo respectivo, mientras que los efectos limitados a que el sentenciado no recupere su libertad personal tienen su origen en los fines constitucionales que justifican la prisión preventiva. Es relevante considerar que durante la tramitación del juicio laboral legalmente no se encuentra prevista medida cautelar alguna en virtud de la cual, si el trabajador fue despedido por el patrón, a este le corresponde continuar pagando los salarios de aquel durante el transcurso del juicio laboral, pues ello solo podría sustentarse en que, constitucionalmente, al patrón le corresponde velar por la subsistencia de sus trabajadores.

Es corolario de lo expuesto que, tanto al emitir la regulación de la suspensión de la sentencia reclamada en un juicio de amparo directo como al resolver sobre esta, resulta necesario tomar en cuenta el derecho humano a la tutela cautelar, así como los diversos derechos y bienes constitucionales que se encuentren involucrados.

VII. Conclusiones

1. La restricción a un derecho humano se actualiza cuando una norma jurídica de cualquier naturaleza —general, individualizada o jurisprudencial—, o incluso cualquier acción u omisión que carezca de asidero normativo, impida el desarrollo de una conducta tutelada por el contexto normativo que expresa o implícitamente juridifica una prerrogativa humana, y condicione su desarrollo al cumplimiento de uno o más requisitos, sin sustento constitucional, o implique una abstención en el cumplimiento de un mandato constitucional.
2. La delimitación de un derecho humano tiene lugar cuando una norma jurídica precisa qué conductas válidamente se consideran amparadas o no por una prerrogativa fundamental; en la inteligencia de que la delimitación opera en forma diversa cuando se trata de derechos humanos de configuración normativa, también denominados derechos de exclusión, o cuando se está en presencia de los derechos con un sustrato natural, entendidos como derechos inclusivos.

3. El derecho a la tutela jurisdiccional completa, en su dimensión sustantiva, implica tres diversas expresiones: la primera se traduce en que la persona que acuda a un tribunal, de asistirle aparentemente el derecho cuya tutela requiere, debe tener acceso a una adecuada tutela cautelar que considere el peligro en su demora; la segunda consiste en que, de cumplir con los respectivos requisitos procesales constitucionalmente justificados, obtendrá una sentencia que analice el mérito de sus pretensiones y, si el sentido de esta le resulta favorable, surgirá su tercera expresión, la cual se traduce en el derecho a la debida ejecución del fallo respectivo.
4. Lo establecido en el artículo 176 de la LA, al implicar que el plazo para promover una demanda de amparo no se interrumpe cuando esta se presenta ante un TCC o en la oficina de correspondencia común de los TCC a los que les correspondería conocer del juicio respectivo, vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional completa, por lo que en ese preciso supuesto debe desaplicarse para tener por interrumpido el plazo correspondiente y, a la brevedad, remitir por vía electrónica la demanda a la autoridad responsable, con el objeto de que ejerza las atribuciones que le confiere la LA.
5. Los tribunales que son señalados como autoridades responsables en una demanda de amparo directo deben verificar que esa sea la vía procedente para acudir a ese juicio constitucional, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y a la jurisprudencia relativa a la vía para controvertirlo y, de advertir que la vía procedente contra una determinación judicial es la indirecta y no la directa en la que se instó, aplicar por analogía lo previsto en el artículo 45 de la LA y remitir a la brevedad la demanda al juzgado de distrito que corresponda; sin menoscabo de que, si el quejoso aporta elementos o argumentos que lo lleven a concluir que la resolución impugnada es violatoria del orden constitucional y, por ende, acredita la apariencia del buen derecho a su favor, excepcionalmente podría conceder la suspensión con el objeto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta en tanto el juez de distrito, de aceptar la competencia declinada, provea lo conducente.
6. Para pronunciarse sobre la procedencia de la suspensión en amparo directo, sus efectos y, en su caso, los requisitos de eficacia o medidas de aseguramiento que deben fijarse, lo que corresponde a la autoridad responsable que dicta una sentencia condenatoria o una resolución desfavorable al patrón, es necesario que se garantice la eficacia del derecho humano a la tutela cautelar, tomando en cuenta la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin menoscabo de considerar los diversos derechos y bienes constitucionales involucrados en el caso concreto.

El juicio de amparo directo y los derechos sociales: tres sentencias estructurales

*Isaac de Paz González**
*María del Refugio Macías Sandoval***

I. Introducción

El amparo directo tuvo un origen social.[1] A diferencia de otros amparos similares (recursos de casación y *certioraris*),[2] el amparo directo mexicano se ha posicionado como un baluarte de las demandas de justicia que —a mediados del siglo XX— desembocaban en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y que generaron grandes cambios políticos y económicos. Por ejemplo, muy poco se ha dicho del amparo casación

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana. Miembro del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, de *The International Association of Constitutional Law*, de *The Society of Legal Scholars; y* del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Este artículo forma parte del proyecto de investigación del Cuerpo "Justicia Alternativa y Social 191". Orcid: https://orcid.org/0000-0002-2267-5629, contacto: isaac.depaz@uabc.edu.mx.

** Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana. Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California. Miembro del SNI. Líder del CA, "Justicia Alternativa y Social 191".

1 Incluso el primer precedente —amparo *Miguel Vega*— versus negocios judiciales, fue para proteger la libertad de trabajo del juez sinaloense. Véase el trabajo de Bustillos, Julio, "El amparo judicial: a 140 años de la primer sentencia", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, IIJ-UNAM, 2011, t. I.

2 Por medio del cual, el tribunal de Estados Unidos conoce de apelaciones, a manera de nuestro amparo directo en revisión y la facultad de atracción de la SCJN, para definir nuevos enfoques constitucionales en asuntos judiciales. Véase Gómez Palacio, Ignacio, "Reforma Judicial, 'El criterio de importancia y trascendencia' y su antecedente, el *writ of certiorari*", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal,* 1999, pp. 173-178, *https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/viewFile/31688/28677*

que dio lugar a la expropiación petrolera de 1938, por medio del cual las empresas petroleras (inglesas y de Estados Unidos), dueñas de las concesiones para explotar y vender petróleo y sus derivados, se negaron a pagar las prestaciones laborales de los obreros y decidieron desacatar el laudo dictado por la junta de conciliación y arbitraje. Al contrario, las empresas recurrieron al juicio de amparo ante la SCJN y, luego de que el fallo no les favoreció, manifestaron abiertamente que no cumplirían el mandato judicial. El presidente Cárdenas respaldó a la SCJN e hizo valer la ejecución de la sentencia mediante la expropiación de las instalaciones y los activos de las empresas para pagar a los obreros. Hacemos referencia a este asunto porque, fundamentalmente, en la actualidad, el éxito del amparo directo y de sus alcances —como instrumento de defensa social— sigue dependiendo de los insumos sociales (demandas sentidas de la población) y del respaldo de las autoridades que ejecutan (o no) el fallo protector.

En este capítulo haremos un estudio sustancial de las aportaciones más significativas del amparo directo (AD) en torno a los derechos sociales como medio de control constitucional, que si bien es cierto nació para proteger a una de las partes en juicio determinado, en razón de las circunstancias omnicomprensivas del amparo mexicano ha terminado por convertirse en un medio de control objetivo de la Constitución. Recientemente, la literatura especializada no se ha ocupado[3] del estudio del amparo directo en materia de derechos sociales.[4] Los trabajos existentes analizan de manera global diversos amparos en la materia, pero no hay una clara división temática, y poco se alude al origen de los juicios de amparo, a su trámite[5] y al seguimiento del fallo protector.

Así, en este capítulo realizaremos un breve estudio sobre los alcances de la sentencia de juicio de amparo directo a partir de su configuración legal, pero sobre todo a partir de tres sentencias que marcan un antes y un después del AD. Consideramos que hay un avance y una mutación positiva para que el AD se convierta en un instrumento más robusto de control constitucional cuando dentro del juicio se abordan cuestiones que rebasan el efecto *inter partes* de la sentencia y, en consecuencia, analizamos tres resoluciones que tienen que ver con derechos sociales. Las conclusiones que se ofrecen no son determinantes, pero muestran el camino que podrían seguir la SCJN y el AD a mediano plazo para crear soluciones más a largo plazo cuando se trata de problemas de fondo.

---

3 Véase Martínez Garza, Julio, *Derecho procesal de amparo*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2017; Gil Rendón, Raymundo, *El amparo y los derechos humanos*, México, Ubijus, 2017; Herrerías Cuevas, Ignacio, *Los excesos del poder público y el juicio de amparo*, México, Ubijus, 2017; Rocha Mercado, Víctor, *El recurso de revisión en el juicio de amparo*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

4 Salvo un trabajo que analiza de forma temática las justiciabilidad de los derechos sociales, pero sin distinguir las cualidades y efectos procesales de cada amparo, directo e indirecto, elaborado Paz González, Isaac de, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales. Estudio comparado internacional y* leading cases *a través del juicio de amparo en México,* México, BPDPC-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2016.

5 Sosa Ortiz, Alejandro, *El amparo directo adhesivo*, México, Porrúa, 2018.

II. Los defectos y efectos de la sentencia de AD

Desde luego, la clasificación de dichas sentencias y su estudio no son sencillos, ni se le ha tratado como una sentencia con efectos *erga omnes,* sino que siempre busca el efecto *inter partes*. El defecto es de origen: ni en la Ley de Amparo abrogada de 1936 ni en la actual de 2013 se le reconoce al AD —de manera expresa— efectos *erga omnes* para anular y expulsar definitivamente del sistema jurídico una norma contraria a la Constitución y a los tratados en materia de derechos humanos, mucho menos para crear una política social sustentada en los principios constitucionales.

Y es aquí donde surge el primer cuestionamiento: ¿cómo es que el AD se ha convertido en un medio de control constitucional objetivo y no solo subjetivo? Para hallar la respuesta es necesario fijar un punto de partida contrastante: las limitaciones normativas y las ventajas del amparo conforme a lo que señala su vertebración constitucional y legal. De manera complementaria, también es posible afirmar que el fortalecimiento del AD ha sido resultado del fortalecimiento de la SCJN como órgano de control constitucional que, a través de su competencia excluyente, ha emitido resoluciones de gran relevancia nacional por medio de la facultad de atracción.[6]

El avance del amparo directo como medio de control objetivo ha sido muy lento. Históricamente se ha visto frenado por la Fórmula Otero, y en este aspecto es necesario reconocer que esta fórmula ha sobrevivido casi dos siglos para imponer restricciones a los alcances de la sentencia y al control constitucional en general, pues limita los efectos destructivos de la sentencia y su radio de acción. Esta deferencia al legislador intentaba no crear problemas de inconstitucionalidad y limitó, por mucho tiempo, el papel de los jueces constitucionales, no obstante la inconstitucionalidad de diversas leyes, tanto de forma como de fondo.

Por otra parte, con la nueva dimensión de los derechos humanos y su eficacia transversal ordenada en la Constitución y reforzada por los tratados internacionales, lo que se consideraba cuestiones políticas[7] ha dejado de ser así y los alcances de las

---

6 Artículo 40. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento […].

7 Una doctrina inventada, por cierto, en Estados Unidos y discrecionalmente definida por sus jueces constitucionales para no entrar en temas escabrosos (abstenerse de conocer de estos negocios) o francamente para que prevaleciera un *statu quo* como la segregación racial, la restricción a los derechos de la mujer, la no fijación de criterios protectores para el medioambiente, etc. Véase Cabrales Lucio, José Miguel, "Algunas notas sobre la construcción doctrinal y jurisprudencial de la presunción de constitucionalidad de la ley en Estados Unidos de América", *Parlamento y Constitución*, Anuario, Cortes de Castilla-La Mancha y Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 14, 2011, pp. 153-180; un estudio critico de esta doctrina también se halla en Segall, Eric J., *Originalism as Faith*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

sentencias de amparo comienzan a tener efectos estructurales, y en mucho depende de la posición de los jueces y la interpretación que realicen de la Ley de Amparo y de la Constitución como norma exigible en su integridad.

No obstante, como Fórmula Otero limitada, el artículo 73 de La Ley de Amparo dice: "Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo 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".

Afirmamos que se trata de medio alcance, porque la fórmula comienza a perder vigencia ante las posibilidades de juzgar actos, leyes y omisiones mediante amparo, con lo cual el efecto protector se ha diversificado en beneficio de más gobernados. A pesar de ello, para reiterar que en el AD la sentencia no podrá rebasar esta disposición, el último párrafo del artículo 73 establece que: "En amparo directo, la calificación de los conceptos de violación en que se alegue la inconstitucionalidad de una norma general, se hará únicamente en la parte considerativa de la sentencia".

Es decir, en AD no se podrá declarar la inconstitucionalidad de una norma general. Con ello se sigue protegiendo el ámbito de acción de los legisladores y se respeta el contenido normativo que fue emitido por el Congreso Federal o local (según sea el caso), aunque ello no esté conforme a la Constitución.

Esta posición legalista de la LA —que impone una camisa de fuerza a las sentencias dictadas en amparo directo— contrasta con los efectos del amparo directo contra leyes, en el que básicamente también se cuestiona la validez de una ley frente a la Constitución. Recuérdese la antigua norma establecida en los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo, por medio de la cual solo se podía declarar inconstitucional una norma cuando se trataba de dos amparos indirectos en revisión consecutivos. En este sentido, se dejaba fuera de la declaratoria de inconstitucionalidad a normas que así habían sido tildadas en amparo directo. Y es aquí donde surgen varios casos que, a pesar de su notoria inconstitucionalidad, permanecen dentro del sistema jurídico mexicano (sobre este punto volveremos más adelante).

Pero esta aparente desventaja no ha sido un obstáculo para que el AD tenga un enfoque social y proteja a más quejosos de los que acudieron a pedir su protección. Tratándose de derechos sociales, la declaratoria general de inconstitucionalidad es relevante, pero no es el único camino para defenderlos. Incluso, podemos afirmar que, al tratarse de actos positivos —en su mayoría administrativos[8] y legislativos—, son las omisiones legales las que dan pie a que la sentencia de AD genere un efecto con un radio protector más amplio y logre modificaciones legislativas y de política pública.

[8] Pues cuestiones relativas a la educación, salud, seguridad social o agua potable surgen en el ámbito administrativo ante los tres niveles de gobierno.

Lo anterior tiene su fundamento normativo en las disposiciones de la Ley de Amparo que, por un lado, imponen el deber de congruencia entre actos, consideraciones y la sentencia en sí misma y, por otro, estas disposiciones otorgan libre albedrío a los jueces para determinar el efecto protector de la sentencia. Así, se afirma que:

> Artículo 74. La sentencia debe contener:
>
> […] VI. 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.
>
> Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:
>
> I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y
>
> II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

Ambas disposiciones de la Ley de Amparo, leídas sistemáticamente, crean un margen amplio de apreciación para cada juzgador, magistrado y para las salas de la SCJN, para que —al momento de analizar los actos y calificar su inconstitucionalidad— puedan emitir una resolución que responda a las expectativas del pedimento de justicia constitucional. En este sentido, la Fórmula Otero va a ir perdiendo su vigencia porque, al menos en materia de derechos sociales, el grueso de los actos y omisiones (que buscan su justiciabilidad de derechos como a la vivienda, al agua potable, al medioambiente, a la educación, a la seguridad social, los derechos de los pueblos indígenas) no son de carácter legislativo, sino de carácter político o administrativo.

De una revisión empírica en materia de amparos directos y amparos directos en revisión (ante la SCJN)[9] se advierte que la justiciabilidad de los derechos sociales se ha incrementado a partir de la reforma de derechos humanos y de la ampliación del interés legítimo en la Ley de Amparo (art. 5). A su vez, la litigiosidad social va en aumento por dos razones de índole político-normativo que reflejan un contraste del constitucionalismo mexicano: las omisiones de los órganos dependientes de los poderes ejecutivos (federación, entidades federativas y municipios) para proteger los derechos sociales, y el abierto desacato/indiferencia hacia las políticas sociales ya previstas en la Constitución. Indudablemente, una de las cualidades de los derechos sociales es que son policéntricos: demandan acciones multidimensionales (servicios multifacéticos) en las que convergen varios ámbitos de aplicación, tanto

[9] Para los lectores extranjeros —no especializados—, en procesos de amparo directo (contra sentencias definitivas que pongan fin a un juicio), los órganos competentes para conocer de estos asuntos solo pueden ser dos: los tribunales colegiados de circuito y las salas de la SCJN.

en cuestiones de competencial de material, de territorio y de acciones de políticas públicas concretas; verbigracia, el derecho a la educación, que requiere acciones presupuestarias, de infraestructura, de docencia y de proyección a largo plazo.

En este sentido, y a 150 años del amparo judicial, el hoy vigente AD ha dado pasos vertiginosos hacia un enfoque estructural de sus efectos, pues tanto en la SCJN como en los tribunales colegiados, las sentencias de AD han reivindicado diversos derechos sociales con miras más amplias, y con la firme intención de hacer valer los derechos sociales previstos en la Constitución. Ello sin dejar de mencionar otros efectos simbólicos y discursivos que generan las sentencias en la materia, pues, a partir de lo que señala la SCJN o los tribunales colegiados, se genera una discusión pública que pone énfasis en el tipo de problema que se intenta resolver, por ejemplo, el acoso escolar, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, el impacto de obras en el medioambiente, entre otros.

A continuación, nos referiremos a tres sentencias de AD para analizar si se pueden considerar estructurales. Advertimos que, como punto de partida, no usaremos el marco comparativo colombiano sobre dichas sentencias, ya que el modelo de dicho país ha perfilado claramente las categorías que usa para distinguir el efecto estructural, principalmente a partir de la icónica sentencia TC-025/04,[10] ello en razón de que tiene un objeto de estudio amplio y se diferencia del amparo directo mexicano por el tipo de acción que le da origen (la tutela), así como por el momento histórico en el que surgió.[11]

Las tres sentencias solo son una muestra de un estudio más completo que merece el juicio de AD como medio de control que está comenzando a tener efectos objetivos en el sistema jurídico y de política pública en México. Es un efecto inusitado dada la naturaleza del juicio, pero el punto medular es que la SCJN está aprovechando dicho instrumento de control constitucional para tocar temas en los que se asume

[10] En la que se fijan los siguientes parámetros o factores que lo determinan: "(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) (sic) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial." Corte Constitucional de Colombia, T-025/04, sentencia de 22 de enero de 2004.

[11] Un estudio crítico del dicho modelo, considerando sus variables, avances y barreras, puede verse en Rodríguez-Garavito, Cesar y Rodríguez-Franco, Diana, *Radical Deprivation on Trial. The Impact of Judicial Activism in the Global South,* Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

como un tribunal constitucional, consecuente con su rol en una determinada sociedad. Así, las salas de la SCJN se han ocupado en diversos amparos directos en los que se ha planteado la interpretación directa de un precepto constitucional concerniente a derechos sociales. Para conocer de algunos de estos casos, la SCJN también ha usado su competencia excluyente como tribunal constitucional, a través del artículo 40 de la Ley de Amparo.

III. El amparo de la seguridad social a favor de las empleadas domésticas

La resolución del AD 9/2018 proviene de la impugnación de un laudo dictado por Junta Especial Número Diecinueve de la Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México. El tribunal colegiado solicitó a la SCJN ejercer su facultad de atracción, por lo que el AD fue resuelto por la Segunda Sala de la SCJN. Los temas que abordó esta sentencia tocan los ejes torales del control constitucional de amparo directo en materia de derechos sociales:

1. Facultad de atracción, por tratarse de una situación novedosa y trascendente que requiere un pronunciamiento de fondo e interpretación constitucional.
2. Inconstitucionalidad de una norma general.
3. Un problema jurídico de un sector vulnerable de la población.

En este sentido, el AD 9/2018 que resolvió la SCJN cobra relevancia social porque trata los problemas de un sector laboral desentendido por la política pública y por la agenda legislativa (el empleo doméstico), que históricamente no ha tenido acceso a los derechos mínimos: seguridad social, condiciones dignas de trabajo, acceso a los créditos para la vivienda, etc. El laudo que dio origen al AD resuelto por la SCJN establecía: "[…] Se absuelve a las demandadas Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del pago y cumplimiento de todas y cada una de las prestaciones reclamadas, de conformidad con los razonamientos y fundamentos esgrimidos en la parte considerativa del presente laudo".[12]

Como podemos apreciar, el amparo 9/2018 (resuelto por la Segunda Sala de la SCJN) versó sobre un asunto en el que una empleada doméstica reclamaba el pago de todas las prestaciones constitucionales y legales que le correspondían por 50 años de trabajo. Cabe mencionar que el proyecto inicial buscaba reconocer la validez de las limitaciones legales para dar seguridad social y servicios de salud a las empleadas domésticas. No obstante, en la votación final, la Segunda Sala de la SCJN emitió

[12] Sentencia de amparo directo 9/2018, Segunda Sala de la SCJN, p. 7.

una sentencia estructural que podría beneficiar a todo el universo de empleadas domésticas, pues, "[…] la sala advirtió que en virtud de la falta de acceso a los servicios médicos, de seguridad social, fondo de ahorro, puntaje para vivienda y otras prestaciones laborales se encuentra en aptitud de examinar de *manera integral la regulación* que atañe a la seguridad social de los trabajadores domésticos"[13] y, en consecuencia, hizo del conocimiento del IMSS esa situación discriminatoria y ordenó que dentro de un plazo prudente (primer semestre de 2019) implemente un programa piloto que tenga como fin diseñar y ejecutar un régimen especial de seguridad social para las trabajadoras del hogar que tome en cuenta las particularidades del trabajo y sea obligatorio.[14]

Así, en un primer enfoque, la resolución de la Segunda Sala de la SCJN entra de lleno al análisis de la inconstitucionalidad de los preceptos de la ley de seguridad social y señala: "1. Inconstitucionalidad del artículo 13, fracción II, de la Ley de Seguridad Social. Como se ha expuesto, el precepto citado al rubro, al excluir del régimen obligatorio del Seguro Social, a las trabajadoras del hogar, resulta discriminatorio y violatorio del derecho humano a la seguridad social".[15]

Es importante señalar que el estudio de la inconstitucionalidad no tuvo un efecto reparador en el caso concreto, pues ello hubiese significado que al patrón se le condenara por normas que no eran vinculantes. En este aspecto, la Segunda Sala no condenó al pago retroactivo de las cuotas del seguro social ni al patrón ni al IMSS, pero sí estableció que:

> Sin embargo, lo anteriormente expuesto **no implica que el vicio de inconstitucionalidad detectado no depare ningún efecto práctico.** Por el contrario, atendiendo al artículo 1 constitucional, esta Corte Constitucional, al apreciar la existencia de normas discriminatorias que afectan la dignidad de un sector vulnerable, como lo son las trabajadoras del hogar, **se encuentra obligado a emitir directrices que orienten a las autoridades estatales competentes, respecto a la necesidad y el deber que tienen de cumplimentar, de manera efectiva, con la protección y goce del derecho humano a la seguridad social de las trabajadoras domésticas.**[16]

La posición que adopta la Segunda Sala de la SCJN cambia totalmente la visión que se tiene del amparo directo como un recurso de casación con efectos

13 *Ibidem,* pp. 10 y 11.

14 Véase Paz González, Isaac de y Macías Sandoval, María del Refugio, "La justiciabilidad de los derechos sociales. Altibajos de su interpretación constitucional en México", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29, julio-diciembre 2019, pp. 25-62.

15 Sentencia de amparo directo 9/2018..., *cit.,* p. 44.

16 *Ibidem*, p. 46.

erga omnes. Es importante mencionar que la acción laboral que dio origen al amparo no fue colectiva, es decir, se trató de un procedimiento individual, por lo que —aparentemente— no se trataba de un grupo con interés jurídico o interés legítimo que compartiera un problema común y que se viera afectado en sus derechos.

Así, la SCJN establece la calidad estructural del problema y el reconocimiento de afectación a un grupo específico y señala:

> En efecto, esta Sala concluye que la inconstitucionalidad advertida en la especie, **genera un problema estructural, desde el punto de vista institucional** que implica que las autoridades estatales cuya competencia se vincula con el otorgamiento de una cobertura adecuada, disponible, accesible y suficiente de seguridad social de las trabajadoras del hogar, deban a su vez, **emprender las medidas necesarias para modificar, estructuralmente, las normas y políticas públicas que atañen a la seguridad social de ese sector altamente vulnerable, a fin de que el Estado mexicano pueda cumplimentar con los débitos relacionados con el pleno goce de tal derecho humano.**

En el supracitado párrafo, la Segunda Sala de la SCJN reconoce la complejidad del problema y su cualidad estructural. Algunos medios señalan que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre el 90 y el 99% de las trabajadoras domésticas carecen de seguridad social,[17] por tanto, la Segunda Sala, de manera paradigmática, realiza un estudio que va más allá del litigio planteado en el laudo, y fija varios puntos que inciden directamente en el ámbito legislativo y de la política pública, pues le dice a la autoridad responsable que valore "[…] en su propia dimensión el problema jurídico advertido respecto a la indebida cobertura de seguridad social de las trabajadoras domésticas, determinando, acorde con sus capacidades técnicas, operativas y presupuestales, las medidas y políticas públicas concretas que se pueden o deben emprender para solventar […]":[18]

Por ello, la Sala:

1) *Hace del conocimiento del IMSS la discriminación que genera el excluir a las trabajadoras del hogar del régimen obligatorio del Seguro Social.*
2) Plantea al IMSS que, *dentro de un plazo prudente,* que podría ser *al término de 2019* —y solicitando para ello las partidas presupuestales que se estimen necesarias en el ejercicio de la referida anualidad—, *implemente un programa piloto que contemple* seguros de: *i)* riesgos de trabajo; *ii)* enfermedades; *iii)* ma-

[17] *Ibidem,* p. 23. La sentencia cita datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y alude a la estigmatización de la cual son objeto.

[18] *Ibidem,* p. 48.

ternidad; *iv)* guarderías y prestaciones sociales; *v)* invalidez y vida, y *vi)* retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

3) Precisa que la política de cobertura de seguridad social, respecto a dicho grupo altamente vulnerable, no debe soslayar los diversos aspectos que convergen en la labor doméstica y que la diferencian de otros trabajos.

4) Establece que el régimen de seguridad social especial *no puede ser de carácter voluntario, sino obligatorio.*

5) Señala que el régimen especial *debe ser viable desde el punto de vista financiero*.

6) Ordena explorar la posibilidad de *facilitar administrativamente el cumplimiento de las obligaciones que deriven de este régimen a los patrones, tomando en consideración que se trata en su mayoría de jefas de familia, y se les exima de* inscripción al *Servicio de Administración Tributaria.*

7) Indica que la finalidad de los anteriores lineamientos o directrices, estriba en que, *en un plazo no mayor a 18 meses a partir de la implementación del referido programa piloto,* el IMSS, acorde a sus capacidades técnicas, operativas y presupuestales, se encuentre *en aptitud de proponer al Congreso de la Unión las adecuaciones normativas necesarias.*[19]

Todos estos lineamientos irrumpen dentro del efecto clásico y normativamente limitado de la sentencia de AD, de acuerdo con lo que señalan los preceptos de la Ley de Amparo en su numerales 74 y 75. Destaca que la SCJN busca un efecto horizontal de la sentencia y hasta cierto modo dialógico, pues no pasa inadvertido que se enfoca en la situación financiera tanto del IMSS como de los patrones, al señalar que son jefas de familia a quienes se les debe facilitar el cumplimiento de la inscripción de sus empleadas al seguro. Lo más loable de la sentencia es que dicta los lineamientos para la creación de un programa de acceso a los derechos sociales de las empleadas domésticas y otorga un plazo, tanto al IMSS como al Congreso de la Unión, para que tomen cartas en el asunto y realicen las adecuaciones normativas necesarias.

Como lo señalamos en otro texto, los efectos simbólicos de la sentencia reivindican a un sector desprotegido en toda la historia constitucional de México, en particular, porque la legislación federal era indiferente respecto de los derechos laborales y de salud de las empleadas domésticas. Lo novedoso es que la sentencia impulsa una política pública a mediano plazo.[20]

La sentencia fue muy bien recibida por las autoridades laborales y del IMSS, quienes, en abril de 2019, dieron inicio a los trabajos ordenados por la SCJN. Las autoridades informaron que:

---

19 *Ibidem,* p. 51.

20 Paz González, Isaac de y Macías Sandoval, María del Refugio, *op. cit.*

> Germán Martínez Cázares, junto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Luisa María Alcalde Luján, puso en marcha el Programa Piloto para la Incorporación de Personas Trabajadoras del Hogar que inicia con su registro este lunes 1 de abril, para adherirse al régimen obligatorio de seguridad social que les garantiza su derecho a gozar de los beneficios que otorga el Instituto. El titular del Seguro Social destacó en su mensaje, que el IMSS cumple hoy con una sentencia de la Suprema Corte de Justicia y cumple también con la vocación de igualdad que anima el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador; pero sobre todo, el IMSS cumple consigo mismo, con su historia de redistribución de la riqueza nacional.[21]

A manera de conclusión, señalaremos que el efecto de la sentencia de AD 9/2018 busca atender una situación estructural generada por la exclusión jurídica de un sector vulnerable. El fallo coloca a la SCJN como un agente de cambio social sensible al sentir de una población en su mayoría pobre y sin acceso a los derechos sociales y que, al contrario, es víctima de la pobreza y la discriminación. El poder ejecutivo entrante recibió positivamente el fallo, pero resta esperar otros efectos de la sentencia a mediano plazo para ver hasta qué punto se lograron los objetivos planteados, pues el Congreso de la Unión no se caracteriza por acelerar el cumplimiento de las leyes, y la libertad legislativa dista mucho de atender verdaderos parámetros de constitucionalidad.

Una crítica propositiva a la sentencia de AD 9/2018 es el nulo tratamiento de la jurisprudencia interamericana que se ha dictado en materia de derechos sociales, y que pudo allanar un estudio más completo del acceso a los derechos de salud y prestaciones laborales, con fundamento en lo que dispone el artículo 1 constitucional y en lo que se ha resuelto sobre el efecto vinculante de la jurisprudencia interamericana, de la que se desprende un avance vertiginoso sobre la justiciabilidad del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal como se aprecia en las sentencias de los casos *Suárez Peralta vs. Ecuador* (2013), *Canales Huapaya y otros vs. Perú* (2015), *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador* (2015), y en el estudio de la discriminación estructural y el trabajo esclavo analizados en el asunto *Hacienda Brasil Verde vs. Brasil* (2016). Asimismo, en la nueva línea directa de la justiciabilidad de los derechos sociales que a partir de 2017 se consolidó en los casos *Lagos del Campo vs. Perú* (2017) y *Petroperú y otros vs. Perú* (2017). En 2018 se dictó, entre otras, la sentencia del caso *Poblete Vilches vs. Chile,* así como la referente al caso *Cuscul Pivaral vs. Guatemala*, en la que se hizo un estudio pormenorizado del principio de no regresividad y progresividad de las obligaciones estatales en torno a la salud de personas con virus de inmunodeficiencia humana (VIH).

---

[21] Arranca el IMSS el programa piloto para la incorporación de personas trabajadoras del hogar, IMSS, *http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201903/071*

IV. Amparo directo y usuarios de servicios de telecomunicación

Uno de los avances trascendentes en el campo de los derechos sociales (en su dimensión colectiva) y del consumidor fue la reforma del artículo 17 para efecto de la legitimación activa de las acciones colectivas. Aunque se han señalado sectores que fueron hechos a un lado, que tienen fallas de origen —sobre todo en materia ambiental—,[22] consideramos que estas fallas se pueden suplir mediante el AD.

Ello es así porque, como lo hemos afirmado en diverso trabajo:

> […] el amparo casación ha servido como ultima ruta para reconocer la legitimación que tienen los grupos e individuos consumidores de telefonía celular para reclamar el incumplimiento de sus proveedores. De esta manera, en el Amparo Directo en Revisión 4341/2013, se reconoció que una compañía telefónica cobró radiocomunicación móvil de mala calidad, que no otorgó diversos servicios, y que no compensó a los usuarios por el daño material que les causó por los cobros indebidos de los servicios no recibidos. La línea argumentativa establecida por la SCJN señaló: que los proveedores de servicios están obligados a registrar sus contratos de adhesión para verificar su concordancia legal y constitucional (bajo los criterios de la interpretación conforme);[23] y aunque reconoció que la acción colectiva no es la vía idónea, sino que debió ejercerse la vía mercantil, para reclamar la nulidad del contrato y el pago de daños a los consumidores.[24] El punto más importante fue que "la sentencia que declare la nulidad del contrato de adhesión debe tener efectos generales, esto es, beneficiar a todas aquellas personas que pudiesen haber celebrado con el proveedor el contrato que haya sido anulado".[25] Bajo estas directrices, otros usuarios que no acudieron al juicio se beneficiaron del fallo, pues la nulidad de un contrato de adhesión no se convalida y así otros consumidores pueden acudir a pedir las compensaciones del fallo dictado por la SCJN. Este amparo es importante porque consolida la protección a un grupo débil como lo son los consumidores pues los proveedores –al tener contratos de adhesión en masa– se posicionan en forma dominante sobre los usuarios de sus servicios.[26]

---

22 Precisamente se critica unir las acciones ambientales con las del consumidor por tener fines diversos; por poner un numero alto de personas para crear representación común, por excluir ámbitos competenciales estatales (al ser federal) y por los rigorismos de la demanda. *Cfr.* Anglés Hernández, Marisol, "Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de Origen", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 2015, vol. 144, pp. 913-919.

23 Paz González, Isaac de y Macías Sandoval, María del Refugio, *op. cit.*

24 Amparo directo en revisión 4341/2013, pp. 74 y 75.

25 *Ibidem*, p. 76.

26 Paz González, Isaac de y Macías Sandoval, María del Refugio, *op. cit.*

V. La educación como cultura de la no violencia: AD y acoso escolar

En el amparo directo 35/2014, fallado por la Primera Sala de la SCJN el 15 de mayo de 2015, versó sobre un tema que consideramos estructural, por tener relación con los avanzados niveles y la gravedad de la violencia en los centros educativos, en los que no se cuenta con una cultura de cuidado, ni de respeto a los derechos humanos, ni de supervisión del entorno escolar; sino que se consideran receptores pasivos de alumnos a los que únicamente dan un servicio privado. En este caso, un centro educativo privado que tenía bajo su resguardo a un menor fue señalado de tolerar el acoso escolar y no verificar el trabajo de la profesora del menor; todo lo contrario: el centro no actuó ante el constante acoso de la docente, que ejerció conductas reiteradas de segregación, estigmatización, exclusión social, uso de apodos y conductas hirientes en contra de un menor, por lo que se creó un entorno inseguro en detrimento de la dignidad del alumno, y le causó severos daños emocionales.[27]

El fondo de este AD estableció la protección horizontal de los derechos entre menores en casos de conflictos escolares y las obligaciones de los centros educativos al respecto, y señaló:

> Sin perjuicio de la competencia exclusiva de los órganos facultados para legislar y emitir lineamientos concretos de acción, y a partir de una revisión general de fuentes relevantes sobre el combate a la violencia escolar, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **el acoso escolar es un fenómeno complejo que es preciso abordar como un proceso compuesto por distintas etapas.** Así, es necesario construir una estrategia de combate al *bullying* que contemple: I) **prevenir** el acoso escolar, construyendo un medio social de respeto y seguridad en las escuelas, II) **identificar** la existencia de problemas de acoso escolar latentes, III) **impedir** eficazmente que persista la conducta violenta, y IV) **apoyar y orientar** al menor y a sus padres o tutores para garantizar la rehabilitación del afectado. En cada una de esas etapas deben diseñarse estrategias de acción accesibles para docentes, directivos y padres de familia.[28]

De esta primera aseveración, la SCJN denota las líneas para un trabajo orientado a las autoridades educativas con miras a crear mecanismos preventivos de la violencia, pero, a diferencia del amparo 9/2018 que analizamos en líneas anteriores, la SCJN no crea un vínculo directo ni indirecto con los actores educativos para lograr un efecto transversal de la sentencia. Tomando en consideración que esta resolución es de 2015, lo relevante es que la SCJN ya perfilaba su preocupación por temas de trascendencia nacional que involucran a los menores.

---

27 Primera Sala de la SCJN, amparo directo 35/2014, p. 56 (hechos probados).

28 Primera Sala SCJN, amparo directo en revisión 4341/2013, p. 105.

La SCJN destaca que

> En la **prestación del servicio de educación** se activan deberes de la mayor relevancia. Los directivos y profesores tienen bajo su cuidado la integridad de los menores. Estos deberes se generan y deben evaluarse a la luz del interés superior del niño y los derechos arriba descritos.
>
> Así, resulta necesario entender los **deberes que las leyes y políticas imponen a los directivos y profesores, para prevenir, reportar y responder al** bullying. **Con base en dichos parámetros podrá determinarse si ha sido incumplido algún deber de conducta que dé lugar a la responsabilidad por los hechos alegados.**[29]

La sentencia analizada en este apartado nos permite trazar varias líneas de razonamiento y argumentación constitucional para afrontar un problema de cultura educativa, de la sociedad, y que cada día se convierte en un calvario para menores y núcleos familiares que lo padecen. La línea argumentativa de la SCJN sobre el acoso escolar es una muestra más de la interpretación evolutiva de los derechos humanos, y en especial de los sociales, mediante la vinculación de los operadores privados de servicios educativos, pues permea la idea de que dichos prestadores no están obligados a acatar la Constitución, o —posiblemente— permea el viejo paradigma de que solo el Estado es capaz de violar los derechos humanos. Todo este paradigma ha cambiado y los entes privados están obligados a respetar los derechos con la misma intensidad y bajo las mismas directrices que las instituciones públicas; máxime cuando se trata de los menores en el ámbito de la educación. En este sentido, el AD está construyendo una línea importante de discusión para conjugar temas educativos, de prestación de servicios y de política educativa frente a los derechos humanos.

VI. Conclusiones

El modelo actual de AD se está consolidando como un juicio que abarca cuestiones estructurales, tal como lo demuestra la más reciente sentencia del AD 9/2018. El tema no es baladí; supone un gran esfuerzo conjunto que encamine el control constitucional hacia órganos que típicamente no se involucran plenamente en el seguimiento de las resoluciones de la SCJN, tal como lo son los poderes ejecutivo y legislativo. Las tres sentencias analizadas tocan temas muy distintos: seguridad social para empleadas domésticas, servicios de telecomunicación entre particulares y el acoso escolar en centros educativos. La diversidad temática nos permite elogiar la amplitud operativa del AD como un medio permeable y susceptible de mutar hacia

[29] *Ibidem*, p. 57.

un instrumento de control constitucional de alcance mayor al de los efectos que le asigna la Ley de Amparo.

El avance que muestra el AD 9/2018 es de la mayor envergadura, pues la Segunda Sala de la SCJN hace un planteamiento muy consecuente con el grado de vulneración y de exclusión de un sector de la población trabajadora, al poner en conocimiento del IMSS la situación que prevalece o que niega los derechos laborales; aunque no se usa el termino concerniente a la declaratoria general de inconstitucionalidad, la SCJN genera un diálogo con los actores del poder ejecutivo y del poder legislativo para que paulatinamente lleven a cabo un programa de política pública bajo las pautas que les indica en la sentencia. Sin temor a equivocarnos, es la primera vez que la SCJN dicta unos lineamientos en materia de derechos sociales en los que considera las variables financieras, la viabilidad técnica y el efecto en los terceros que serían vinculados —en determinado momento— por la sentencia: los patrones.

Por lo demás, las dos sentencias concernientes a telecomunicaciones y al acoso escolar tienen efectos muy distintos a los del AD 9/2018; en ambas resoluciones no se alude al carácter estructural ni se genera un dialogo con los entes legislativos; aunque en el AD 35/2014 se advierte que deben diseñarse estrategias para prevenir el acoso escolar.

En suma, el AD está adquiriendo nuevos bríos a 150 años de su creación en México. En materia de derechos sociales, el avance es muy notable y será un punto de partida para que las decisiones y los efectos de una institución tan importante del sistema jurídico y constitucional mexicano se tomen con la mayor amplitud y seriedad en los ámbitos jurisdiccionales, legislativos y de política pública; lo anterior en virtud de que el AD es un mecanismo para hacer cumplir el efecto horizontal de las normas constitucionales, por lo que esta saludable mutación que se advierte en el AD 9/2018 servirá para reparar el orden constitucional de manera integral y, sobre todo, con efectos positivos para sectores sociales marginados.

El amparo directo y el derecho a la protección de la salud

*Carina Gómez Fröde**

I. El derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 4 constitucional

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS),[1] para alcanzar el grado máximo al derecho a la salud se deben conjuntar una serie de criterios sociales que propicien el bienestar de todas las personas, entre ellos la disponibilidad de servicios de salud, condiciones seguras de trabajo, una vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El goce del derecho a la salud está estrechamente relacionado con otros derechos humanos, tales como la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la no discriminación, el acceso a la información, a la cultura, la participación ciudadana. Es decir, la salud no es solo la ausencia de la enfermedad, sino un estado completo de bienestar físico y mental. Es por ello que, para tener salud, es preciso que sean considerados algunos determinantes básicos:[2]

1) condiciones sanitarias del entorno: agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación;
2) condiciones biológicas: control de epidemias y enfermedades nuevas;

---

* Doctora en Derecho por el IIJ-UNAM. Directora general de arbitraje médico en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal del Instituto Iberoamericano, así como del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

1 OMS, *http://www.who.int/es/*

2 Montiel, Lucía, "El derecho a la salud en México, un análisis desde el debate teórico desde la justicia sanitaria", *Revista IIDH*, San José, núm. 40, julio-diciembre de 2004, pp. 291-313, *http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08064-9.pdf*

3) condiciones socioeconómicas: nutrición, vivienda digna, ambiente laboral sano, sin drogadicción ni alcoholismo;
4) condiciones ecológicas: solucionar la emisión de contaminantes del agua, del aire, el cuidado de los recursos naturales;
5) acceso a una educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, y
6) vivir en paz, sin violencia, sin guerras ni conflictos armados.

El desarrollo científico, el desarrollo de la higiene y el desarrollo económico han diversificado y dificultado enormemente las exigencias sociales que se plantean a los médicos, y han traído consigo una notable complicación del entorno ético y profesional en el que se desenvuelve la medicina: mayores exigencias, mayores controles, mayor conflictividad y, como consecuencia, en muchas ocasiones, mayor frustración. En las últimas décadas hemos presenciado los grandes avances de la medicina contemporánea, los cuales, de acuerdo con Ruy Pérez Tamayo,[3] han creado serios problemas de ética médica, que deben agregarse a los que existen desde los tiempos de Hipócrates.

El derecho a la protección de la salud en México se ha ido transformando paulatinamente. Al principio se le concebía como una cuestión religiosa y de mera caridad. Posteriormente, el Estado mexicano asumió la responsabilidad de su cumplimiento bajo un aspecto individualista. Con la Revolución mexicana de 1910 surgieron las ideas progresistas que transformaron esta concepción y le otorgaron su carácter y naturaleza social. Sin embargo, fue hasta el 3 de febrero de 1983 cuando el derecho a la protección de la salud se elevó a rango constitucional, al reformarse el artículo 4 que, hasta la fecha, dispone lo siguiente:

> Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

El contenido específico del derecho a la protección de la salud lo encontramos en el artículo 2 de Ley General de Salud, el cual dispone que el derecho a la protección de la salud tiene las siguientes finalidades:

> El bienestar físico y mental de la persona para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana; la protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de las condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social; la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación,

[3] Pérez Tamayo, Ruy, *Ética médica laica*, México, FCE, 2012.

> mejoramiento y restauración de la salud; el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población; el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud y el desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Paralelamente a la Ley General de Salud se encuentran vigentes la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las leyes de cada uno de los institutos nacionales de salud, múltiples reglamentos, entre ellos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, el Reglamento de Insumos para la Salud, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Trasplantes. Existen también regulaciones técnicas denominadas normas oficiales mexicanas (NOM) que contienen la información, requisitos, especificaciones, procedimientos, metodologías que permiten a las distintas dependencias gubernamentales establecer parámetros evaluables para evitar riesgos en la población. Algunas de las NOM más importantes en el país versan sobre: el tratamiento integral sobre el sobrepeso y la obesidad, la organización y funcionamiento de laboratorios clínicos, la atención de la mujer durante el embarazo, la educación en salud, servicios de radioterapia, de planificación familiar, la prevención y control de la infección del virus de inmunodeficiencia humana, reglas mínimas para el establecimiento de hospitales y consultorios, la prevención, control y tratamiento del cólera, la práctica de cirugía mayor ambulatoria, regulación para el servicio de urgencias para la prevención de hipertensión arterial, displipidemias, el cáncer de mama, la prevención de tuberculosis, la práctica de anestesiología, la disposición de sangre humana y sus componentes, la elaboración del expediente clínico, etcétera.

A partir de la reforma constitucional de 2011, el control de convencionalidad es la consecuencia directa del deber de los Estados de tomar las medidas necesarias para que los tratados internacionales que han firmado se apliquen cabalmente.[4] México ha celebrado convenios multilaterales en materia de salud para el control de tabaco, la protección fitosanitaria, el transporte de cadáveres, convenios relativos a estadísticas de causas de defunción, otros sobre el suero antidiftérico, así como el Código Sanitario Panamericano con dos protocolos anexos. Por lo que hace a los convenios de carácter laboral relacionados con la salud, México ha celebrado los relativos al examen médico obligatorio, seguridad y salud de los trabajadores, servicios de salud en el trabajo, sobre la protección de la salud y asistencia médica, y sobre seguridad y salud en la construcción.

Desde 1952, México es parte de la OMS y recibe cooperación técnica a nivel internacional a través del XX Programa General de Trabajo de la OMS 2014-2019,

[4] Carbonell, Miguel, "Introducción general al control de convencionalidad", en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (coords), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013, pp. 67-95, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/11.pdf*

la Agenda de Salud de las Américas 2008-2017 y el Plan Estratégico de la OPS/PMS 2014-2019.[5]

Entre los centros colaboradores mexicanos de la OMS se encuentran el Centro para la Investigación y la Formación de Epidemiología Ambiental del Instituto Nacional de Salud Pública, el Centro para el Desarrollo de la Enfermería Profesional de la UNAM, el Centro para la Investigación de Lesiones y Violencia del Instituto Nacional de Salud Pública, el Centro sobre Evaluación de Riesgos de Salud y Salud Ambiental de los Niños de la Universidad de San Luis Potosí, el Centro en Tecnología de la Salud. Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud (CENETEC), el Centro sobre la calidad de la atención y seguridad del paciente de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), en investigación y rehabilitación médica, en investigación y formación en salud mental y abuso de sustancias.

Sin embargo, pese a toda la actividad legislativa en torno a la protección de este derecho fundamental, no basta la existencia del derecho a la salud como una idea, una expectativa o un plan de gobierno pendiente de ejecutar.[6] Es necesario que se garantice a través de una norma subjetiva, que haga efectivo el derecho en caso de incumplimiento por parte de los prestadores del servicio de salud.

Es por ello que, para que exista un derecho justiciable, se debe contar con un medio de control judicial que permita hacer exigible ese derecho. La Suprema Corte de Justicia de la Nación[7] (SCJN), a partir de 1996, ha construido un bloque de jurisprudencias y tesis jurisprudenciales que han dado pauta al desarrollo conceptual del derecho a la protección de la salud.

La Corte ha definido conceptos importantes como son, entre otros: derecho a la protección a la salud como derecho fundamental, distinción entre virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), consentimiento informado, negligencia médica, embriaguez consuetudinaria, acto médico, mala práctica médica, prueba de paternidad, diagnóstico erróneo, libertad prescriptiva, carga de la prueba, prestación deficiente de los servicios de salud, responsabilidad médica, *lex artis ad hoc*, guías y protocolos médicos, prestación de servicios médicos en hospitales privados, etcétera.[8]

II. La naturaleza del juicio de amparo directo

La Ley de Amparo, en el artículo 170, fracción I, señala que el juicio de amparo procede:

---

5 Estrategia de Cooperación de la Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud con México, OMS, 2015-2018, p. 31.

6 Sánchez Cordero, Olga, *El derecho constitucional a la protección a la salud*, México, PJF, 2000.

7 SCJN, *https://www.scjn.gob.mx/*

8 SCJN, *https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/derechos/273/resoluciones-relevantes-pjf*

> Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.
>
> Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.
>
> Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.
>
> Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.
>
> Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control.[9]

El juicio de amparo mexicano es una de las figuras más importantes en el ordenamiento jurídico nacional,[10] representa una de las garantías constitucionales por excelencia, pues es a través de su garantía procesal que los gobernados pueden dar cumplimiento a la protección federal de los derechos fundamentales, entre otros, el contenido en el artículo 4 constitucional.

Su origen se remonta al 31 de marzo de 1841 en la Constitución yucateca bajo la dirección de Manuel Crescencio Rejón. El proyecto fue elaborado en diciembre de 1840. Los artículos 8, 9 y 62 constituyen los primeros preceptos vigentes que consagraron el juicio de amparo en México. Por lo que respecta al ámbito nacional, el amparo fue incluido en el documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de mayo de 1847, con lo cual se introdujeron modificaciones a la Constitución de 1824, cuya vigencia había sido restablecida. El Acta de Reformas, de manera indiscutible, fue inspirada en el proyecto redactado por Mariano Otero, ya que lo concibió como un instrumento para proteger los derechos fundamentales de los habitantes del país contra toda disposición general o acto de autoridad y debía promoverse ante los tribunales federales, de acuerdo con el artículo 25. Además, se introdujo la fórmula Otero[11], la cual consistía en que la sentencia que otorgaba el

---

9 SCJN, *https://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/?q=t2cp21mx/leyamparo/?q=t2cp21*

10 Martínez Ramírez, Fabiola, "El juicio de amparo, su naturaleza jurídica y relación con los tribunales constitucionales", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, t. II, pp. 17-25, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/3.pdf*

11 Elías Musi, Edmundo y Silva Ramírez, Luciano, "La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas", en González Oropeza, Manuel y

amparo no debía contener declaraciones generales. El doctor Héctor Fix-Zamudio señaló que, cuando se combatía la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, dicha tutela se traducía en la desaplicación del ordenamiento impugnado exclusivamente en beneficio de la parte reclamante.

Es el mecanismo más utilizado por la sociedad y por los abogados en concreto como el instrumento procesal por excelencia, al cual tienen acceso todos los gobernados. Hace algunos años hubo una propuesta —que por fortuna no prosperó—, que pretendía suprimir el amparo directo y proponía que los gobernados debían conformarse con las dos instancias ante los tribunales locales de las entidades federativas. La anterior propuesta de supresión del amparo directo tenía la intención de reducir la gran carga de trabajo que desempeñan los tribunales colegiados de circuito (TCC). Al respecto, los defensores del juicio de amparo directo, entre otros argumentos, esgrimieron los siguientes:

> […] se estarían subordinando la supremacía de la Constitución, las cuestiones de constitucionalidad, a aquellas de mera legalidad, olvidando los hacedores de la reforma que en el amparo directo las violaciones al procedimiento y en la sentencia misma se analizan a la luz de la constitución, de las garantías individuales, no de la ley secundaria como acontece en los recursos. Finalmente, otro inconveniente de que se reformara la Ley de Amparo, en el sentido de restringir la procedencia del amparo directo en aras de la autonomía de los fallos de los tribunales de los estados, también estarán restringiendo, cavando la tumba de la suspensión de los actos reclamados en el amparo directo, la que le compete conocer precisamente a dichos tribunales, al propio tribunal responsable que emitió la sentencia, laudo o resolución que ponga fin al juicio constitutivos del acto reclamado en el amparo directo atento a lo establecido por la fracción XI del artículo 107 constitucional, en relación al 170 de la ley de Amparo.[12]

El doctor Héctor Fix-Zamudio[13] puntualizó que el juicio de amparo en la actualidad ha modificado su propósito original de tutela exclusiva de los derechos fundamentales de carácter constitucional contra leyes o actos de autoridad, y que actualmente constituye un conjunto complejo de procesos que tutela todo el orden jurídico

---

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. II, pp. 27-48, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/4.pdf*

12 Silva Ramírez, Luciano, "Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo", *Cultura jurídica de los semanarios de la facultad de derecho*, México, UNAM, núm. 2, abril-junio de 2011, pp. 73-100, *https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2_Art_4.pdf*

13 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional", en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003, pp. 71-103, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/8.pdf*

nacional, el cual comprende dos sectores importantes: uno de carácter estrictamente constitucional, cuyo conocimiento corresponde exclusivamente al máximo Tribunal, y otro que implica el control de legalidad atribuido a los TCC.

Este último ha sido denominado amparo judicial o amparo casación. Gracias al amparo directo se pueden impugnar todas las resoluciones judiciales del país pronunciadas tanto por los jueces locales como por los federales en las distintas materias, con el cumplimiento de un procedimiento ante una sola instancia ante los TCC del país, considerados como órganos jurisdiccionales de casación.

Las violaciones procesales solo pueden combatirse con motivo de la resolución de fondo, es decir, la resolución que pone fin al litigio, salvo aquellas providencias dictadas fuera del proceso, como la jurisdicción voluntaria; después de concluido el proceso, en ejecución de la sentencia, cuando se trate de asuntos de imposible reparación, o bien, cuando afecten a personas terceras ajenas al proceso ordinario, ya que en ese supuesto dichas violaciones deben impugnarse en forma autónoma por medio del juicio de amparo indirecto o de doble instancia.

En los amparos en materia judicial,[14] cuando la sentencia que se dicta es favorable por existir vicios en el procedimiento, al igual que en la casación, el efecto de esa sentencia es anular la sentencia impugnada y obligar a la autoridad responsable a que dicte una nueva resolución, en la cual se tomen en consideración las cuestiones de derecho resueltas en el juicio de amparo, para que se subsanen y se reparen los agravios en contra del principio de legalidad que fueron motivo para conceder el amparo y la protección de la justicia federal al quejoso.

III. Los amparos directos promovidos por la violación al artículo 4 constitucional que consagra el derecho a la protección de la salud

Algunos TCC del país en materia civil, penal y administrativa, así como la SCJN, han estimado necesario realizar algunas reflexiones en torno a las sentencias que decretan la responsabilidad de los servidores públicos a quienes se les encomendó la prestación de los servicios médicos en cumplimiento al artículo 4 constitucional. Con frecuencia son señalados como responsables médicos, enfermeras, personal administrativo de hospitales; al advertirse posibles irregularidades en la actuación que derivó en la transgresión de los derechos fundamentales a la salud y a la vida.

Por su parte, el artículo 109 de la Constitución prevé que el Congreso de la Unión expedirá las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las normas para sancionarlos. La finalidad del establecimiento de los procedimientos de responsabilidad obedece a las distintas conductas de los servidores públicos y al grado de afecta-

[14] Martínez Ramírez, Fabiola, *op. cit.*, p. 24.

ción o daño que produjeron, pues se resalta la necesidad de que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público salvaguarden la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la economía y la eficacia para servir a los intereses de la sociedad.

Todos los servidores públicos están obligados a responder por la prestación del servicio que brindan, en igualdad de circunstancias que los particulares, ya que ejercer esta noble profesión de ninguna manera les otorga protección o fuero, de tal suerte que pueden ser requeridos y sancionados si, con su obrar, causan un daño a otra persona.

En este sentido, la responsabilidad civil puede ser demandada por vía ordinaria en primera instancia, cuando se exija al médico en lo particular o a una sociedad privada que preste servicios médicos. Dicha responsabilidad tiene como base el daño producido a los pacientes, que podría dar pie a una responsabilidad de índole subjetiva. Para que la indemnización sea procedente es necesario que se demuestre la culpa o negligencia del prestador del servicio médico. Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la siguiente tesis de la Primera Sala de la SCJN:

> Negligencia médica. Objetivos y fines del juicio ordinario civil. Mediante esta vía no es posible demandar a ninguna entidad o dependencia pública federal, ya que para este fin existe el procedimiento administrativo regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Lo anterior se robustece si se considera que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado al momento de expedirse la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. *No obstante, mediante el juicio ordinario civil es posible demandar al médico en lo particular y/o a una sociedad privada que preste servicios médicos. Dicha responsabilidad tiene como base el daño producido a los pacientes, que podría dar pie a una responsabilidad de índole subjetiva, en la que es necesario que se demuestre la culpa o negligencia del médico responsable.* Amparo directo en revisión 10/2012. Giovanni David Chávez Miranda. 11 de abril de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín. Amparo directo en revisión 3542/2013. Rosa González Olivares y otro. 15 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al igual que en la responsabilidad civil, por regla general, los servidores públicos también están sujetos a responsabilidad penal cuando su actuación denote una conducta penalmente sancionable; sin embargo, a manera de excepción, en aquellos casos en que el inculpado sea uno de los funcionarios a los que alude el artículo 111 de la Constitución Federal, será necesario, previamente, incoar un juicio de declaración de procedencia regido en el propio dispositivo.

El Código Penal Federal establece un catálogo de delitos y sanciones imputables exclusivamente a los servidores públicos, pues estos deben responder de los ilícitos

cometidos durante el ejercicio de sus funciones en atención precisamente a su encargo, igual que el resto de los ciudadanos, por los delitos cometidos que tengan relación con las tareas que desempeñan.

Tratándose de negligencia médica, las acciones u omisiones de los servidores públicos que presten dicha clase de atención a los particulares pueden dar lugar a la configuración de diversos delitos, dependiendo de las circunstancias del caso en concreto. Algunos de los tipos penales en los que pueden incurrir los médicos por actuar negligentemente son: responsabilidad profesional (arts. 229 y 230 del Código Penal Federal);[15] lesiones (arts. 288 al 301 del Código Penal Federal)[16] y homicidio (art. 302 a 309 del Código Penal Federal).[17] Su objeto es imponer alguna pena al personal médico que hubiere actuado delictuosamente.

La Ley General de Salud, en su artículo 469, prevé un tipo penal en que incurren los profesionales, técnicos o auxiliares en la atención médica que, sin causa justificada, se nieguen a prestar asistencia a una persona en caso de urgencia, poniendo en peligro su vida.

---

15 Artículo 228. Los profesionistas, artistas o técnicos y sus auxiliares, serán responsables de los delitos que cometan en el ejercicio de su profesión, en los términos siguientes y sin perjuicio de las prevenciones contenidas en la Ley General de Salud o en otras normas sobre ejercicio profesional, en su caso:

I. Además de las sanciones fijadas para los delitos que resulten consumados, según sean dolosos o culposos, se les aplicará suspensión de un mes a dos años en el ejercicio de la profesión o definitiva en caso de reincidencia; y

II. Estarán obligados a la reparación del daño por sus actos propios y por los de sus auxiliares, cuando estos obren de acuerdo con las instrucciones de aquellos.

Artículo 229. El artículo anterior se aplicará a los médicos que habiendo otorgado responsiva para hacerse cargo de la atención de un lesionado o enfermo, lo abandonen en su tratamiento sin causa justificada, y sin dar aviso inmediato a la autoridad correspondiente.

Artículo 230. Se impondrá prisión de tres meses a dos años, hasta cien días multas y suspensión de tres meses a un año a juicio del juzgador, a los directores, encargados o administradores de cualquier centro de salud, cuando incurran en alguno de los casos siguientes:

I. Impedir la salida de un paciente, cuando este o sus familiares lo soliciten, aduciendo adeudos de cualquier índole;

II. Retener sin necesidad a un recién nacido, por los motivos a que se refiere la parte final de la fracción anterior;

III. Retardar o negar por cualquier motivo la entrega de un cadáver, excepto cuando se requiera orden de autoridad competente.

16 Artículo 288. Bajo el nombre de lesión, se comprende no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deja huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa.

17 Artículo 303. […] I. Que la muerte se deba a las alteraciones causadas por la lesión en el órgano u órganos interesados, alguna de sus consecuencias inmediatas o alguna complicación determinada inevitablemente por la misma lesión y que no pudo combatirse, ya sea por ser incurable, ya por no tenerse al alcance los recursos necesarios.

En el proceso penal, la víctima tiene derecho a la reparación del daño de sgún lo establecido por los artículos 30, 30 bis, 31 y 31 bis del Código Penal Federal, el daño deberá ser reparado por el médico penalmente responsable y no por la entidad pública para la que este labora.

La SCJN ha estimado que, tratándose de la reparación del daño en casos de homicidio, para la cuantificación del monto que el sentenciado debe pagar por concepto de reparación, el juzgador puede servirse de la legislación civil o laboral como medio de orientación para normar su criterio y tener una base que determine la cuantía:

> Reparación del daño en el delito de homicidio. El artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, al prever la indemnización que se impone como sanción pecuniaria por su comisión, no viola el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El legislador cumple con el principio constitucional referido al proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso. El artículo 47 del Código Penal para el Distrito Federal, para individualizar la pena relativa a la reparación del daño, tratándose de delitos que afectan la vida o la integridad corporal, prevé la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, en cuyo artículo 502 se dispone que, en caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo 501 de la propia ley será la cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario. Ese parámetro mínimo fue fijado por el legislador en atención a los salarios que dejarán de percibir los familiares o dependientes económicos de la víctima durante un tiempo determinado, con la finalidad de reparar las consecuencias que las infracciones produjeron; por ello, se establece ese monto como pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. Tampoco fijó un monto máximo como concepto de indemnización derivado de la pérdida de la vida de una persona, toda vez que dicho monto es susceptible de variar, atento a los medios de prueba que obren dentro de la causa penal y que acrediten que deba imponerse una cantidad mayor; circunstancia que permite al juzgador verificar la cantidad aplicable como sanción pecuniaria al individualizar la pena relativa a la reparación del daño. Consecuentemente, el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, al prever la indemnización que se impone como sanción pecuniaria por la comisión del delito de homicidio, no viola el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al constituir una pena que se adecua a la gravedad de la conducta que afecta el bien jurídico tutelado (la vida de las personas), en su gradualidad más alta a la afectación de su integridad física.
>
> Amparo directo en revisión 3166/2015. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres.

La Ley General de Salud[18] define a la atención médica como el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin de proteger, promover, restaurar su salud; las actividades de atención médica son preventivas, curativas. Tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano, proporcionar tratamiento oportuno de rehabilitación y acciones paliativas. Se impone a los médicos especialistas en las instituciones de segundo y tercer nivel, entre otras, la obligación de garantizar que se brinden los cuidados básicos o tratamientos al paciente en todo momento, así como respetar y aplicar todas y cada una de las medidas y procedimientos para los casos que señala la ley.

La SCJN ha prescrito que la actuación irregular del Estado no radica únicamente en el incumplimiento de los deberes legales de los funcionarios públicos, establecidos en leyes o reglamentos, sino que, tratándose de la función médica a su cargo, se origina también por el incumplimiento de las prescripciones de la ciencia médica en el momento del desempeño de sus actividades, esto es, por no haberse sujetado a las técnicas médicas o científicas exigibles para los mismos, (*lex artis ad hoc)*[19] o al deber de actuar con la diligencia que exige la *lex artis*.[20]

---

18 Ley General de Salud, art. 27, frac. III.

19 "Lex artis ad hoc. Su concepto en materia médica. La medicina no es una ciencia exacta, por lo que no puede pronosticar ni asegurar resultados favorables en todos los casos, dado que hay limitaciones propias del profesional en la interpretación de los hechos, como cuando el cuadro clínico no se manifiesta completamente o cuando el paciente no comprende los riesgos y beneficios de un procedimiento diagnóstico o terapéutico, o entrega información incompleta de sus síntomas; además, las circunstancias en que se da una relación clínica pueden limitar la certeza del diagnóstico y la eficacia de medidas terapéuticas. En estas condiciones, dada la gran variabilidad y complejidad que rodean a una condición clínica concreta, algunas dependientes del profesional, otras de las condiciones particulares del paciente, de los recursos o infraestructura que se disponga y, finalmente, por las circunstancias que la rodean, es imposible aplicar la misma normativa en todos los casos, sino que estas deben adecuarse al caso concreto. Por tanto, puede decirse que la lex artis ad hoc es un concepto jurídico indeterminado que debe establecerse en cada caso, en el que el médico, a través de un proceso de deliberación, aplica las medidas con prudencia a la situación clínica concreta y en la medida de las condiciones reinantes. En la órbita del derecho comparado, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo español ha delineado paulatinamente el referido término hasta definirlo como "aquel criterio valorativo de la corrección del concreto acto médico ejecutado por el profesional de la medicina-ciencia o arte médico que tiene en cuenta las especiales características de su autor, de la profesión, de la complejidad y trascendencia vital del paciente y, en su caso, de la influencia en otros factores endógenos —estado e intervención del enfermo, de sus familiares, o de la misma organización sanitaria—, para calificar dicho acto de conforme o no con la técnica normal requerida (derivando de ello tanto el acervo de exigencias o requisitos de legitimación o actuación lícita, de la correspondiente eficacia de los servicios prestados y, en particular, de la posible responsabilidad de su autor/médico por el resultado de su intervención o acto médico ejecutado)". Tesis: I.4o.A.92 A (10a.) emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. XXV, octubre de 2013, t. 3, p. 1819.

20 *https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=24361&Tipo=2&Tema=0*

El derecho a la protección de la salud es complejo y despliega una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado, en el entendido de que la protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales son una de las tareas fundamentales de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado del bienestar.

Un Estado del bienestar general resulta indispensable para poder ejercer el resto de los derechos humanos que tutela la Constitución Federal y, en consecuencia, para poder llevar una vida digna. En ese sentido, puede entenderse que el derecho a la salud es un derecho social de carácter eminentemente prestacional que conlleva una serie de obligaciones positivas a cargo de los poderes públicos. Como servicio público, debe satisfacerse de acuerdo con determinados estándares de calidad aplicables a todos los ámbitos de la prestación de este derecho: insumos, procesos y la actuación de los agentes relacionados con la prestación del mismo.

Así, cuando el Estado o los particulares proporcionan un servicio público deficiente y por ello se vulneran los bienes o derechos de los usuarios de dicho servicio, se actualiza el derecho a recibir una indemnización. Tal derecho se genera además por haberse violado el deber del Estado de prestar un servicio de salud de calidad, obligación que deriva del propio artículo 4 constitucional.

IV. El amparo directo promovido por profesionales de la salud en contra de una sentencia definitiva condenatoria de responsabilidad por delito de homicidio por culpa y responsabilidad médica y técnica

En 2006, un juez de primera instancia de lo penal resolvió la situación jurídica de dos médicos, decretándoles auto de formal prisión por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de homicidio por culpa y responsabilidad médica y técnica, cometidos en perjuicio de un menor.

Una vez concluidas las fases del procedimiento penal bajo el antiguo sistema, el juez de la causa dictó sentencia condenatoria en la que concluyó que eran penalmente responsables de la comisión del delito de homicidio imprudencial por responsabilidad médica, por lo que se les impuso una pena de seis años de prisión ordinaria y multa por la cantidad de $9,746.00 pesos, moneda nacional, los suspendió en el ejercicio de su profesión por el lapso de cinco años y se les condenó al pago de la reparación moral y material del daño.

Inconformes con tal determinación, los sentenciados interpusieron un recurso de apelación, y el órgano jurisdiccional confirmó la sentencia recurrida. En contra de la sentencia de segunda instancia promovieron por separado juicio de amparo directo ante un tribunal colegiado, que determinó otorgarles la protección constitucional para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia recla-

mada y dictara otra, en la cual, con plenitud de jurisdicción, atendiera los agravios expresados por la parte ofendida y emitiera otra sentencia en la que, después de tener por demostrado el delito y responsabilidad penal atribuidos a las quejosas, precisara su grado de "reprochabilidad" y, conforme al grado de culpa que les fuera determinado, les impusiera las sanciones que les correspondan.

En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, los magistrados de la Sala Penal dejaron insubsistente la sentencia reclamada y resolvieron, entre otras cosas, lo siguiente:

> Teniendo como base los argumentos plasmados en la presente, se ordena la reposición del procedimiento de primera instancia, únicamente en lo que hace a los sentenciados y para los siguientes efectos:
>
> I. Que el juez de primer grado requiera a los peritos terceros en discordia a fin de que motiven el dictamen pericial rendido en autos, esto es que expliquen las circunstancias concretas, operaciones y experimentos específicos que tuvieron en cuenta para emitir su opinión; así como para si lo estima conveniente, demande de ellos las aclaraciones pertinentes y le resuelvan cualquier duda que llegare a tener con relación al juicio pericial rendido por los especialistas […].

Nueve años transcurrieron para que el juez de primera instancia nuevamente dictara sentencia. En la misma volvió a condenar a los médicos por los delitos de homicidio intencional por responsabilidad médica y técnica y se les condenó a ocho años de prisión, multa, suspensión en el ejercicio de su profesión por el lapso de tres meses, así como el pago de la reparación del daño.

Nuevamente en contra de esta sentencia los sentenciados interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala del Tribunal Superior de Justicia confirmando la sentencia de primera instancia. Los sentenciados promovieron juicio de amparo.

El tribunal colegiado, con base en la petición efectuada por el padre del menor fallecido al promover el amparo directo, solicitó a la SCJN, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción IV, último párrafo constitucional, que ejerciera la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo promovido. El padre del menor argumentó que el asunto tenía cerca de 12 años desde que inició y que aún no se conocía la verdad de los hechos y las razones por las cuales su hijo había fallecido.

Con relación a la petición de ejercer la facultad de atracción, el tribunal colegiado refirió que, en el caso 369/2013, la Primera Sala de la Corte estimó que cuando en un amparo directo se encuentran involucrados conceptos de violación en torno al ejercicio de valoración de pruebas, pero a través del mismo es posible sentar directrices generales para tal ejercicio, estas pueden permear en el sistema de impartición de justicia, al implicar un tema novedoso mediante el cual se pueden establecer factores para que los juzgadores lleven a cabo su facultad discrecional en materia probatoria. En el caso particular, entre los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso se

encuentra la valoración del dictamen rendido en la causa penal por la CONAMED, en confrontación con otros dictámenes rendidos por peritos con especialidad en alguna rama de la medicina. El valor probatorio que se asigne al dictamen emitido por la mencionada Comisión, en relación con el resto de los peritajes rendidos en autos, es fundamental en la decisión de casos en los que se reprocha responsabilidad médica de quienes participaron en una cirugía a consecuencia de la cual falleció el paciente, en este caso el menor afectado, pues del valor que se otorgue a dicho dictamen puede depender, en un momento dado, si él o los involucrados en la causa penal respectiva tienen o no responsabilidad penal en los hechos que se les imputan.

Se planearon dos disyuntivas en el sentido de la forma en la que debe valorarse el dictamen de la Comisión: si como una prueba pericial, asignándole el valor que corresponde según las reglas que establezcan para ese efecto las disposiciones procesales aplicables; o bien, si dicha prueba debe ponderarse como documento, atendiendo a que dicho informe médico implica un criterio institucional, así como qué valor deberá otorgársele frente a otras opiniones periciales.

Un dictamen médico o una pericial en materia de medicina puede constituir una prueba científica importante e incluso determinante para solucionar un litigio médico, siempre y cuando cumpla con requisitos de objetividad, imparcialidad, exhaustividad, claridad, información y contenga argumentaciones lógicas, sustentadas y justificadas. A *contrario sensu*, un dictamen médico puede considerarse una prueba basura que no le sirva al juez para tomar una decisión lo más certera posible. Es por ello que a los jueces les preocupa la metodología utilizada por los peritos para llegar a sus conclusiones. Se debe siempre pretender científicamente la corrección en los dictámenes y la fiabilidad de las pruebas científicas médicas, aun cuando existan diversas interpretaciones y puntos de vista y no se logren consensos entre los expertos científicos; por eso mismo ha sido necesario establecer un estándar de valoración de la prueba pericial médica.

A los abogados y jueces nos cuesta mucho trabajo poder comprender que frente a litigios complejos en materia médica no hay certezas absolutas, porque la medicina no es ni será una ciencia exacta. Cuando a la CONAMED se le requiere determinar si en un caso concreto existe mala práctica, es importante y necesario contar con una metodología de análisis. Hacer revisiones exhaustivas de todas las posibles respuestas que se puedan presentar frente a casos complicados. Entre los médicos existe la sana costumbre de tomar decisiones colegiadas, de someter a consideración de sus pares los casos difíciles, realizando análisis exhaustivos y comparativos, considerando todos los elementos que integran un expediente que se somete a discusión. Es imposible cumplir con las reglas estrictas que hace 20 años marcó el caso *Daubert*,[21] pero debemos reconocer que, a partir de dicha sentencia, el modo de construir las justificacio-

[21] Vickers, Leah, "Daubert, Critique and Interpretation: What Empirical Studies Tell us about the application of Daubert", *University of San Francisco Law Review*, San Francisco, vol. 40, 2005, pp. 109-147, *https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action*

nes para sustentar una conclusión en relación con el ejercicio de la práctica médica debe ser metódico, sistemático, con lenguaje claro y sencillo, razonado y, sobre todo, convincente para los que no somos médicos.[22]

V. Criterio sostenido por la SCJN para la valoración del dictamen médico institucional de la Comisión Nacional de Arbitraje

La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la SCJN para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien, con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo, y reservar el concepto "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos.

Así, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse conjuntamente los siguientes requisitos: *1)* que, a juicio de nuestro alto tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que este revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia, y *2)* que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la SCJN.[23]

---

[22] Gómez Fröde, Carina, "La prueba pericial médica. El establecimiento de los criterios para su emisión, admisión y valoración", en Landoni Sosa, Ángel y Pereira Campos, Santiago (coords.), *Estudios de derecho procesal, en homenaje a Eduardo J. Couture*, t. I: *La prueba en el proceso,* Montevideo, Fondo Editorial Derecho y Economía, 2017, p. 661.

[23] *https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1002/1002148.pdf*

En la sesión correspondiente al 31 de octubre de 2018,[24] la Primera Sala de la SCJN ejerció dicha facultad para resolver el siguiente cuestionamiento: ¿el dictamen institucional emitido por la CONAMED reúne los requisitos legales establecidos en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora, actualmente abrogado, para ser considerado por la autoridad judicial como prueba pericial?

La Primera Sala de la SCJN arribó al convencimiento de que, dadas las consideraciones aducidas por la CONAMED en el instrumento que denominó "Dictamen médico institucional", este no reúne las características esenciales para ser ponderado como una prueba pericial, con base en los requisitos legales establecidos en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.

La CONAMED es una institución creada con el ánimo —entre otros— de solucionar conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de esa clase de servicios, interviniendo para ello como un árbitro y, por tanto, emitiendo laudos arbitrales, así como también emitiendo opiniones técnicas y dictámenes médicos institucionales.

La Corte consideró que la CONAMED también puede intervenir como un ente auxiliador de las autoridades de procuración e impartición de justicia, ya que se trata de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Salud con autonomía técnica, facultada para tales efectos en los términos descritos en el decreto correspondiente. Por tanto, de conformidad con la normatividad interna de dicha institución,[25] los servidores públicos que suscriban los documentos emitidos deben considerarse como peritos en materia de medicina. Lo anterior no conlleva intrínsecamente que el instrumento que emitan reúna los requisitos legales para ser valorado conforme a los lineamientos de una prueba pericial en el procedimiento penal para el Estado de Sonora, dado que, al analizar la reglamentación interna que establece la forma en que deberá intervenir dicha institución en la gestión pericial, se obtienen diversas limitantes que lo impiden a la luz de los requisitos que establece el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.

La Primera Sala de la SCJN determinó que el instrumento institucional emitido por la CONAMED no reúne los requisitos legales que establece el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora para ser considerado prueba pericial y otorgarle pleno valor probatorio como tal. Lo anterior se basa en que quienes firman la opinión como delegados institucionales no necesariamente cuentan con una cédula de especialista relacionada con la disciplina a la que se refiere el dictamen médico. Es decir, estos delegados institucionales son llamados a comparecer ante procuradurías y juzgados; sin embargo, a la hora de comparecer ante los mismos se enfrentan con otros peritos que sí pueden contar con la cédula que los acredita como

[24] Amparo directo 45/2017 relacionado con los amparos directos: 46/2017 y 47/2017.

[25] *https://www.gob.mx/conamed*

médicos especialistas. Es por ello que se resolvió que el dictamen institucional de la CONAMED no puede ser sometido a un contradictorio en perjuicio de las partes del proceso, en atención a que se les impediría cuestionar o controvertir las apreciaciones sustentadas por el personal de esa Institución, en virtud de que quien firma el dictamen es un delegado institucional que muchas veces no es médico especialista en la materia que se está analizando. Actualmente los médicos pueden elegir entre 78 especialidades y subespecialidades médicas. [26]

Si bien la CONAMED cuenta con la posibilidad de contratar a un asesor de la especialidad médica para resolver si existe o no mala práctica en la atención brindada en cada caso concreto, en los plenos de discusión de casos, a los que acuden todos los médicos y abogados adscritos a la Subcomisión Médica y a la Dirección General de Arbitraje de la CONAMED, se discuten los asuntos y se llega a consenso, independientemente de si la asesoría externa contratada haya sido o no de utilidad para arribar a la resolución final institucional.

La Corte sostuvo que, aun considerando la posibilidad de que uno de los delegados de la CONAMED asista ante la presencia de la autoridad judicial, subsistiría incertidumbre respecto a la persona que en realidad haya participado en su elaboración, y conlleva una evidente limitación para la autoridad en torno a los alcances que debe dar a las consideraciones que lo sustentan, incluso la propia validez de ese dictamen.

La Corte consideró que las disposiciones normativas internas de la CONAMED[27] no permiten conocer la identidad de quien realizó la opinión institucional y, de acuerdo con el criterio sostenido, vedan la posibilidad de que estos comparezcan ante la autoridad en una diligencia formal. Resulta evidente que, para efectos del proceso penal, la opinión sustentada por dicha institución no tiene los alcances de ser apreciada como una pericial, ya que limita diversas formalidades en materia probatoria —mismas que se han relatado con anterioridad— y además impide que el juzgador cumpla con su obligación de someter el arsenal probatorio al principio contradictorio en beneficio de las partes; verbigracia, permitir a la defensa del inculpado que en las diligencias conducentes interrogue a los peritos, formule observaciones o refutaciones a las consideraciones que los expertos hayan aportado al juicio, pues no debe olvidarse que los señalamientos que estos puedan exponer en sus dictámenes constituyen opiniones relevantes para el sentido de la resolución que se emita.

Consecuentemente, determinó que la opinión institucional identificada con el número 03/06, de 13 de enero de 2005, signada por la delegada de la CONAMED,

---

26 *http://www.fmposgrado.unam.mx/especialidades/que-est.html*

27 Artículo 96 del Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico: La CONAMED buscará y contratará, en su caso, personal médico especializado, certificado debidamente, para asesoría externa en el estudio de los casos. En ningún asunto estará autorizada la institución para identificar al asesor fuera de la CONAMED. *https://www.gob.mx/conamed*

y en la cual se concluyó la existencia de mala práctica de los médicos involucrados, con relación causal con el fallecimiento del menor, no obstante haber sido emitida por un ente perito en materia de salud, no reunió las formalidades necesarias para que la autoridad judicial penal la ponderara bajo la óptica de una prueba pericial de conformidad con los lineamientos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora, en virtud de las particularidades destacadas.

VI. Conclusiones

La CONAMED, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud creado desde 1996, ha emitido hasta la fecha más de 7 000 dictámenes médicos institucionales, muchos de los cuales han servido a las autoridades judiciales, procuradurías, así como a órganos internos de control para conocer si durante la atención médica recibida se actuó o no bajo los principios y parámetros que marca la *lex artis*. Los dictámenes médicos emitidos generan seguridad a los usuarios sobre los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios; lo anterior por el gran prestigio ganado gracias a la metodología científica aplicada en el estudio de cada uno de los casos que se someten a su consideración.

En efecto, Primera Sala de la SCJN consideró que es innegable que la CONAMED constituye un ente de la Secretaría de Salud especializado en aspectos médicos cuyas aportaciones resultan trascendentales para que el pronunciamiento definitivo que la autoridad judicial deba tomar contenga los elementos necesarios, aptos, idóneos y suficientes para sostener su conclusión.[28]

Es un gran acierto lo resuelto por la Primera Sala de la Corte en el sentido de determinar que la opinión institucional de la CONAMED no debe ser considerada como una prueba pericial y, por ende, resolver que en la actividad ponderativa del juzgador deberá analizarse bajo los lineamientos y formalidades legales que para tal efecto establece la codificación correspondiente. Es decir, la Corte concluyó que el dictamen médico de la CONAMED debe ser valorado en su exacta dimensión de manera integral y para ello deberán justificarse los alcances de la determinación a la que se arribe.

Sin embargo, al haber resuelto en este sentido, el Tribunal Colegiado deberá dictar otra sentencia en la cual determine con las pruebas ofrecidas, incluyendo el dictamen médico institucional de la CONAMED, si los médicos implicados tienen o no responsabilidad médica. Seguramente la sentencia dará pauta a los magistrados del orden local para resolver nuevamente el fondo del asunto, pero lo preocupante es

[28] Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el propio Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora salvaguardan la posibilidad de allegar a la causa los medios de prueba que las partes consideren eficaces para sustentar sus pretensiones.

no saber en cuánto tiempo. El fallecimiento del menor ocurrió hace más de 15 años. Durante este largo periodo, el asunto ha sido revisado y estudiado por jueces de primera instancia en materia penal, magistrados de salas penales locales, magistrados de tribunales colegiados en materia penal, hasta los ministros de la SCJN; sin que, desgraciadamente, hasta el día de hoy se cuente con una resolución firme y ejecutoriada que haya resuelto el litigio planteado ante el poder judicial.

El dictamen médico institucional de la CONAMED*, el cual constituye una prueba documental pública con valor probatorio pleno,* emitido en enero de 2006 (hace más de 13 años), llegó a la determinación de que, a su leal saber y entender, después de haber contratado a especialistas en la materia, haber revisado más de 26 fuentes científicas bibliográficas provenientes de revistas especializadas en medicina, haber discutido el caso en el Pleno con médicos y abogados, diversos factores contribuyeron a la defunción del menor, como fueron, entre otros: una intervención quirúrgica tardía, mala praxis en la técnica quirúrgica, mala praxis en el control de líquidos, mala praxis en la reposición del volumen circulante, deficiente valoración del menor a su ingreso a la unidad de cuidados intensivos, y el retardo en la administración de líquidos y control de tensión arterial.

El segundo párrafo del artículo 17 constitucional consagra un derecho fundamental para todos los mexicanos: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial".

Chiovenda,[29] hace ya más de un siglo, se refería al principio de economía procesal y señalaba que dentro de los procesos debía obtenerse el máximo resultado con el menor empleo posible de la actividad jurisdiccional. El proceso jurisdiccional, como una de las formas más importantes para solucionar los litigios en una sociedad, requiere un agotamiento rápido, para que se cumpla el máximo constitucional de contar con una justicia pronta y expedita, y desarrollarse hasta su fin, con el menor dispendio de tiempo, dinero y energía.[30]

En este caso, la justicia retardada es justicia denegada. Así lo percibe el padre del menor fallecido, a quien no solo se le vulneró el derecho fundamental a la protección de la salud en perjuicio de su hijo, sino que lleva más de 15 años en espera de una sentencia firme que condene a los médicos responsables a una reparación del daño. No basta con que los juzgadores se desempeñen con independencia de criterio e imparcialidad; sino que deben conducir los procesos y pronunciar sus resoluciones

---

29 Chiovedna, José, *Principios de derecho procesal civil,* trad. de José Casáis y Santaló, Madrid, Reus, 1925, *https://es.scribd.com/doc/97757461/Giussepe-Chiovenda-Principios-Del-Derecho-Procesal-Civil-Tomo-II*

30 Gómez Fröde, Carina, "Voz: Economía procesal", *Diccionario de derecho procesal*, México, Oxford University Press, 2000, p. 106.

con la oportunidad debida, evitando la figura del reenvío o la reposición del procedimiento, que a todas luces entorpece y afecta los fines de la administración de justicia como potestad jurisdiccional.

Es decir, es imperativo que los tribunales colegiados federales gocen de plenitud de jurisdicción cuando resuelven amparos directos, precisamente para conseguir los resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante una sustitución para reparar directamente, con el fin de restituir a las personas por los agravios sufridos en el uso y goce de los derechos violentados. En este caso, la vida del menor fallecido será irrecuperable, pero persiste la incertidumbre en cuanto al tiempo que falta para que, independientemente de la valoración que realicen los jueces y magistrados del dictamen médico institucional emitido por la CONAMED, el padre del menor obtenga una sentencia firme y ejecutoriada.

El amparo directo frente a los laudos de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara Internacional del Comercio: una cuestión de acceso a la justicia

Mario Meléndez Mendívil

I. Introducción

El presente capítulo evidenciará la trascendencia del juicio de amparo directo en el ejercicio de la profesión de abogacía, pero más aún frente a una institución jurídica de la cual poco se ha hablado y que, como sede alterna a la jurisdiccional, presenta en muchas de las ocasiones graves problemas de constitucionalidad.

De ahí que el juicio de amparo directo, como medio de control constitucional, venga a ser un instrumento para evitar que se vulnere el orden previsto en la Constitución y leyes secundarias, de manera que cualquier cuestión relativa a la posible inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad o particular sea analizada y, de esa manera, se evite la violación de derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Sobre esa base, es ineludible que, en términos generales, pero sobre todo en el ejercicio libre de la profesión, en la vertiente de abogado postulante, ya sea en la defensa y protección de intereses privados, o bien, en la representación de grupos sociales, intereses colectivos o gremiales, el juicio de amparo será un instrumento que salvaguardará al justiciable de todo poder arbitrario, absoluto y totalitario, no solo del Estado, sino también de aquellos que por virtud de habilitaciones constitucionales o legales cumplan una función similar a las prestaciones del Estado; verbigracia, el arbitraje comercial nacional y/o internacional.

En esa tesitura, invariablemente desde el inicio de una controversia legal, ya sea ante los tribunales jurisdiccionales del orden común, federal o administrativos, o bien, en el ejercicio de cualquier prerrogativa constitucional, se debe visibilizar el espectro de derechos y obligaciones que implicará la disputa legal que a la postre puede concluir en un litigio judicial.

Para ello, el proceso de identificación de derechos en pugna será el inicio de un ejercicio no solo hermenéutico, teleológico y deductivo, sino también empírico, con el cual se va a distinguir la procedencia del juicio de amparo, ya sea en vía indirecta o directa, cuyo trámite se sujetará a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, en la presente obra nos enfocaremos a la relevancia del juicio de amparo directo, esto es, como garantía procesal para la protección de los derechos fundamentales.

II. Antecedentes

2.1. Naturaleza jurídica del arbitraje

El arbitraje es una institución que nace del pacto expreso de carácter convencional de dos o más partes para resolver las controversias que surjan o hayan surgido, mediante un procedimiento legal o específico que debe respetar las formalidades esenciales del procedimiento, atribuyendo a un tercero la facultad de resolver el litigio existente mediante un laudo, que tendrá fuerza vinculatoria para ambas partes, *como si hubiese sido resuelto por un juez del Estado*. Por la voluntad de las partes, el tercero se convierte en un juez de esa controversia específica cuya facultad queda limitada a resolver sobre lo que se le encomienda y que no está reservado al juez estatal, y el árbitro materialmente resuelve pero carece de *imperium* para ejecutar, por lo que debe ser auxiliado por el órgano estatal.

El arbitraje es de naturaleza convencional, porque se finca en la autonomía de la voluntad con sustento en la libertad contractual de las partes, solamente que su objeto específico es otorgar facultades a un tercero para resolver una controversia que puede ser sustraída del ámbito jurisdiccional estatal; de modo que, *por su propia finalidad, el pacto arbitral necesariamente remite o contiene un procedimiento.*

El laudo que se dicta es materialmente un acto jurisdiccional que resulta vinculatorio para las partes contendientes por la sola fuerza de su voluntad, ya que se sometieron en ejercicio de la autonomía de su voluntad, pues ha sido libre *in causa*, lo que le confiere fuerza de obligar.

El artículo II.1 de la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 22 de junio de 1971, *reconoce* ese carácter originario del arbitraje desde la sede contractual, al disponer que: "Cada uno de los Estados Contratantes reconocerá el acuerdo por escrito conforme al cual las partes se obliguen a someter a arbitraje todas las diferencias o ciertas diferencias que hayan surgido o pueda surgir entre ellas respecto a una determinada relación jurídica, contractual o no contractual, concerniente a un asunto que pueda ser resuelto por arbitraje".

Idéntica conclusión se obtiene del artículo 1 de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, publicada en el *DOF* el 27 de abril de 1978, al prescribir que: "Es *válido* el acuerdo de las partes en virtud del cual se obligan a someter a decisión arbitral las diferencias que pudiesen surgir o que hayan surgido entre ellas con relación a un negocio de carácter mercantil […]" (cursivas añadidas).

Conforme a los textos legales transcritos, se reconoce validez y eficacia al acuerdo de las partes para someter a arbitraje alguna cuestión que surja o haya surgido con motivo de una relación jurídica contractual o no contractual; de modo que sí otorga a la voluntad de las partes plena eficacia vinculatoria entre ellas, por lo que *la fuente original de la eficacia normativa de un arbitraje descansa en su reconocimiento por la ley,* es decir, esta regula los efectos del acuerdo de las partes y precisa sus límites para obrar sobre la esfera jurídica de las personas.

Pero ese acuerdo de voluntades que da lugar al arbitraje tiene un límite formal y material, porque el árbitro no puede llevar a cabo actos de privación o ejecución material sobre las personas o las cosas y la ejecución queda reservada al juez estatal.

El laudo queda sujeto a un proceso de revisión por los órganos jurisdiccionales del Estado cuando no es acatado voluntariamente o es impugnado por alguna de las partes, lo que da origen a las cuestiones concernientes a la nulidad, reconocimiento o ejecución del laudo.

El tribunal arbitral realiza una actividad materialmente jurisdiccional por disposición de la voluntad de las personas involucradas, pero requiere el auxilio y colaboración del juez estatal para ejecutar medidas precautorias que aseguren el éxito del procedimiento arbitral, la ejecución del laudo o para obtener la nulidad del laudo que se pronuncie.

El título cuarto del libro quinto del Código de Comercio, aplicable al caso que aquí se comenta, describe al arbitraje en el artículo 1416, fracción II, de ese ordenamiento, que indica que, para los efectos del título citado, se entiende como tal: "[…] cualquier procedimiento arbitral de carácter comercial, con independencia de que sea o no una institución arbitral permanente ante la que se lleve a cabo".

La explicación de los aspectos más relevantes del arbitraje no son materia de este trabajo, pero lo anterior, de manera homogeneizada y armonizada con los diferentes autores y criterios jurisdiccionales,[1] es lo que se entiende por arbitraje comercial, como medio alternativo de resolución de conflictos.

2.2. El arbitraje no es un derecho humano

Resulta errónea la apología que autores como Francisco González de Cossío en su libro *Arbitraje*, editorial Porrúa, hace respecto del supuesto "derecho humano arbi-

[1] Amparo en revisión 195/2010, magistrado ponente: Neófito López Ramos, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

tral". Ello es así toda vez que la teleología del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no concibe una prerrogativa de esa índole, ya que si bien es cierto que el precepto constitucional mencionado contempló los medios alternos de solución de conflictos, también lo que estos van dirigidos preponderantemente a la materia penal, como una forma de justicia restaurativa sobre la represiva.

Asimismo, la mediación y conciliación vienen a formar parte de los mecanismos alternos de solución de conflictos, pero que en nada se asemeja a la figura de arbitraje comercial, la cual es de corte de derecho privado y versa sobre derechos disponibles y con fines preponderantemente de lucro.

Es decir, el artículo 17 constitucional vigente reconoce no solamente derechos fundamentales, como el acceso a la justicia y, de forma más amplia, la tutela jurisdiccional, sino que, asimismo, prevé obligaciones dirigidas principalmente al legislativo y al ejecutivo en los ámbitos federal y estatal, por ejemplo, la de asegurar la existencia y funcionamiento de la defensa pública, la regulación de las acciones colectivas y de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Sin embargo, no podemos hablar de un "derecho humano arbitral", como si por la vida cualquier individuo pudiese invocar ser juzgador, por así existir un "derecho humano a juzgar". Por equivocada y descontextualizada que sea la interpretación que se pretenda obtener del párrafo aludido, pues de una intelección sistemática y teleológica de este es de observarse que la obligación impuesta por el constituyente al poder legislativo, referente a que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, concomitante con un punto y seguido, en el cual se aprecia que en la materia penal dichos medios alternos regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial, de una simple hermenéutica se arriba a la conclusión de que la finalidad es eminentemente social y no con fines de lucro.

Pero inclusive si también fuese con fines de lucro, es decir, nadie está desconociendo la vigencia de la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, que conllevó al establecimiento del título cuarto del libro quinto del Código de Comercio, cuya parte normativa es llamada "Ley Arbitral Mexicana" por los autores proarbitraje, porque en los preceptos contenidos en esa sección del Código de Comercio se dispone, en términos generales, el procedimiento arbitral comercial. Como se dijo, el acuerdo de arbitraje es aquel por el que: "[…] las partes deciden someter a arbitraje todas o ciertas controversias de una determinada relación jurídica, contractual o no contractual", el cual podrá adoptar la forma de una cláusula compromisoria o la forma de contrato independiente.

Asimismo, dicho capítulo confirma que el arbitraje tiene su origen en el acuerdo de las partes que, por un lado, determina qué cuestiones deben resolverse mediante

esa institución y, por otro, la previsión de un procedimiento, como el medio necesario para decidir la controversia.

En todo arbitraje subyace el hecho de que existe una controversia originada por una relación jurídica, que puede ser contractual o extracontractual.

La idea de litigio, diferencia o controversia surge en referencia a un objeto o relación o situación existente entre dos partes diversas, respecto del cual se hallan unidas, o bien, un hecho extracontractual que trasciende a la esfera jurídica de una de las partes.

Por esa virtud, el acuerdo de arbitraje es la base y causa de la institución, porque obliga a las partes a someterse al arbitraje y excluye la intervención del juez estatal para resolver esa determinada controversia. Ante su existencia, las partes y los tribunales del Estado deben sujetarse a su cumplimiento.

Sin embargo, no se puede hablar de un "derecho humano arbitral" y con ello intentar privar a quienes intervienen en dicho mecanismo de acudir posteriormente en ejercicio del derecho humano de tutela judicial efectiva ante un juez competente e imparcial (derecho de acceso a la jurisdicción), y por vía de consecuencia tener acceso a un debido proceso en todas sus partes (derecho al proceso justo), es decir, como si la prerrogativa de optar por el arbitraje comercial como medio alternativo para resolver conflictos mercantiles diese lugar a la renuncia de derechos indisponibles, como lo sería la elemental obligación de impartir justicia de manera adecuada y a través de los instrumentos jurídicos idóneos, o bien, resolver conforme a derecho y a la ley positiva aplicable, respetando y *"cuidando siempre el respeto irrestricto del orden público, adecuar la legislación mercantil a las necesidades de la época"*.[2]

Lo anterior implica que tanto las personas que se ven inmersas en una disputa legal —esto es un arbitraje comercial para la solución de controversias entre empresarios mercantiles— como los profesionales del derecho cuentan con el instrumento protector por antonomasia de derechos humanos, esto es, el juicio de amparo directo, siendo el eje principal de dicho juicio el debido proceso, como elemento imprescindible del derecho humano de acceso a la justicia, lo cual encuentra fundamento en la CPEUM, en el artículo 17, precepto que contempla expresamente el derecho humano de acceso a la justicia y establece explícitamente que este servicio público invariablemente deberá administrarse de forma imparcial.

Por tanto, ante aquellos conflictos presentados por leyes o actos de las autoridades o particulares que violenten derechos humanos, las partes materiales, así como los profesionales del derecho, tienen la posibilidad de recurrir al juicio de amparo, ya sea vía indirecta o directa, según las circunstancias particulares del caso concreto.

---

[2] Exposición de motivos del proyecto de decreto expuesto por el Poder Ejecutivo Federal que dio lugar a la reforma al Código de Comercio sobre la materia.

III. Amparo directo y justicia cotidiana

No obstante la constante convulsión social a la que nos hemos acostumbrado a vivir, dada en gran medida por la debilidad de las instituciones encargadas de administrar justicia, existe un resquicio de esperanza con el juicio de amparo —directo—, puesto que en muchos de los casos es la vía que impartirá justicia sin matices ni restricciones.

De tal manera, la trascendencia de las resoluciones emitidas en los juicios de amparo directo son aquellos peldaños indispensables para lograr las transformaciones institucionales que demanda este país, además de que es un aliciente frente la persuasión de que el sistema judicial en las entidades federativas está incompleto y cercenado.

En México, la polémica sobre el abuso de autoridad e inseguridad jurídica ha producido un acervo amplio de estudios sobre los conceptos de "justicia cotidiana" y de "acceso a la justicia", los cuales se derivan directamente del artículo 17 de la CPEUM. En su primer párrafo, dicho artículo enuncia: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho". La consecuencia de esta prohibición se despliega con claridad en el segundo párrafo: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial [...]". Dicho en otras palabras: como el Estado prohíbe la justicia por propia mano, está obligado a establecer, sostener y promover las instituciones, los procedimientos y los instrumentos que den solución efectiva a los conflictos que puedan surgir de las relaciones sociales directas de las personas, ya sea con otros particulares o con las autoridades. Esto incluye a los tribunales y procedimientos jurisdiccionales, pero no solo a ellos.

En el mismo sentido, los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen la obligación del Estado mexicano de proporcionar a toda persona un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los tribunales competentes, que lo amparen contra actos que violenten sus derechos fundamentales con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable.

La justicia cotidiana se refiere así a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática. Incluye a la justicia civil, que atiende los problemas del estado civil y familiar de las personas, o bien, el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo mismo que la justicia laboral, que trata las relaciones de trabajo de las personas con sus empleadores, sean estos particulares u organismos públicos, pero también un sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos directos de los ciudadanos con alguna autoridad. La justicia de proximidad, es

decir, aquella que atiende los problemas que se generan de la convivencia en las comunidades, vecindarios y ciudades, también forma parte de la justicia cotidiana y dentro de esta se consideran especialmente los mecanismos que existen para resolver los problemas en las escuelas, por ser estas centros importantes de convivencia y socialización.

Sin embargo, el juicio de amparo viene a ser la última palestra de la justicia en México, de ahí su singular importancia en toda controversia legal.

IV. Amparo directo como último reducto de la justicia

Uno de los muchos problemas de constitucionalidad que presenta el arbitraje comercial en la práctica —que si bien es cierto está regulado y previsto en el Código de Comercio— es que el arbitraje, como sede alterna de la jurisdiccional, hace uso de múltiples instituciones de derecho internacional privado y, sin lugar a dudas, a la hora de una controversia real se puede convertir en un verdadero territorio comanche.

Es cierto que el arbitraje es una fórmula de solución de controversias, a diferencia del procedimiento jurisdiccional, que es un mecanismo de impartición de justicia por parte del Estado, esto es, se trata de dos alternativas para resolver litigios que, si bien comparten similitudes en su calidad de procedimientos contenciosos, presentan una importante diferencia: la impartición de justicia es una de las manifestaciones del *imperium* del Estado y, como tal, no requiere para su desarrollo de la anuencia de las partes en disputa, además de ser "autosuficiente", porque el Estado no requiere de mayor auxilio (que el de sus propias instancias y entidades) para hacer posible el desarrollo del juicio y la ejecución del resultado del mismo (aun sin la colaboración de las partes); en cambio, el arbitraje presenta una doble dependencia: por una parte, y como requisito esencial, depende de la anuencia de las partes, es decir, del "consentimiento de las mismas", entonces, si no hay acuerdo arbitral no puede haber arbitraje: por otro lado, el procedimiento arbitral depende de la facultad coactiva del Estado para hacer cumplir sus resoluciones.

También es cierto que no se niega la naturaleza convencional del arbitraje, porque esta se finca en la autonomía de la voluntad, con sustento en la libertad contractual de las partes, cuyo objeto específico es otorgar facultades a un tercero para resolver una controversia que puede ser sustraída del ámbito jurisdiccional estatal.

Sin embargo, dicha "potestad" no es absoluta, como se aprecia del propio artículo II.1 de la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, publicada en el *DOF* el 22 de junio de 1971, cuyo texto reconoce ese carácter originario del arbitraje desde la sede contractual, al disponer que: "Cada

uno de los Estados Contratantes reconocerá el acuerdo por escrito conforme al cual las partes se obliguen a someter a arbitraje todas las diferencias o ciertas diferencias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas respecto a una determinada relación jurídica, contractual o no contractual, *concerniente a un asunto que pueda ser resuelto por arbitraje"* (cursivas añadidas).

Es decir, desde ahí se delimitó el ámbito de acción del arbitraje comercial en nuestro sistema jurídico, pues, como se observa, no existe disposición o precepto legal que permita a dicho mecanismo —el arbitraje— sustituirse en los poderes públicos de nuestro país, y de inicio se encuentra acotado a las "diferencias" que pudiesen surgir o que hayan surgido entre partes con relación a un negocio de carácter mercantil. Pero, se insiste, ello no resulta ilimitado.

Así pues, como se dijo, la idea de litigio, diferencia o controversia surge en referencia a un objeto, relación o situación existente entre dos partes diversas, respecto del cual se hallan unidas, ya sea a través de un vínculo contractual o extracontractual que trasciende a la esfera jurídica de una de las partes, y se pueden abarcar determinadas controversias que pueden ser presentes o futuras.

Sin embargo, el conflicto verdaderamente grave de constitucionalidad que presenta en la práctica el arbitraje comercial es cuando se dispone que el tribunal arbitral o árbitro, para resolver *todas* las cuestiones derivadas de un compromiso arbitral, asumen facultades propias de un juez constitucional, es decir, se pronuncian respecto de temas de tipo constitucional y de acceso a la justicia, lo cual, acorde con lo antes precisado y con base en lo establecido en los preceptos constitucionales 1, 14, 16, 17 y 106 de la CPEUM, no puede derivar en renuncia de derechos indisponibles o estipulaciones disponibles al amplío albedrio de los contratantes. Ello sin desconocer la base sobre la cual descansa esencialmente el arbitraje comercial, esto es, que el tribunal arbitral decide sobre su propia competencia.

Apuntado lo anterior, resulta particularmente grave e inseguro, amén de incierto, que el estándar de revisión en un amparo directo promovido respecto de una sentencia que versó sobre un juicio especial de nulidad o reconocimiento y ejecución de laudo comercial, que la ley dispone como irrecurrible, se acote únicamente a cuestiones de legalidad, y no así sobre el compromiso arbitral y la disputa que de la relación comercial se originó.

Dicha circunstancia quedó de manifiesto en el juicio de amparo directo 71/2014 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual, en un marco de consideraciones jurídicas atinentes al procedimiento arbitral, en lo que interesa destacar, esencialmente se sostuvo, como criterio de esa Sala, *que para determinar sobre la validez de un laudo arbitral en lo concerniente a la competencia del tribunal de arbitraje* conforme a la facultad que se otorga a la autoridad judicial en el artículo 1457, fracción I, inciso c), del Código de Comercio, el estándar de revisión judicial debe ajustarse a lo siguiente:

> […] 325. El tribunal arbitral, como la autoridad judicial, deben acudir al texto del acuerdo arbitral. Cuando el lenguaje sea claro y, por tanto, la respuesta normativa sea de fácil determinación, el juez debe aplicarla, a pesar de lo resuelto por el tribunal arbitral. Sin embargo, cuando el lenguaje del acuerdo arbitral sea ambiguo, deficientemente precisado por las partes, o vago, debe concluirse que ese lenguaje supone el poder de los árbitros de determinar su sentido. En este segundo caso, los jueces no deben imponer la interpretación que mejor les parezca, sino simplemente verificar si la interpretación del tribunal arbitral es razonable y declarar inválido el laudo si la determinación en que se basa la afirmación de su competencia es caprichosa o arbitraria.
>
> 326. Así, cuando un tribunal arbitral interpreta los términos de un acuerdo arbitral debe hacerlo sobre la base de un método interpretativo razonable; sin embargo, no debe sentirse compelido a seguir la metodología de interpretación escogida por el poder judicial, ni debe buscar anticipar cuál de las opciones interpretativas será la preferida por la autoridad judicial encargada eventualmente de reconocer su validez y ordenar su ejecución o de someter a evaluación su invalidez.
>
> 327. Un mero desacuerdo interpretativo entre métodos igualmente razonables no es fundamento para que un juez determine la invalidez de un laudo arbitral.
>
> 328. Recapitulando, al evaluar si un laudo arbitral es nulo sobre la base de lo establecido en la fracción I del artículo 1457 del Código de Comercio, ya sea porque 1) se resuelva una controversia no prevista en el acuerdo de arbitraje, o bien, se resuelva una cuestión que exceda los términos del dicho acuerdo o 2) cuando el procedimiento arbitral no se ajuste al acuerdo celebrado entre las partes o bien, contradiga una disposición legal del Código de Comercio que no sea disponible para las partes, el juez ordinario que conozca del juicio debe, en primer lugar, acudir al texto del acuerdo arbitral o cláusula compromisoria y determinar si los términos empleados por las partes son claros y precisos respecto de los límites de la competencia de los árbitros, pues de ser el caso debe resolverse autoritativamente si la controversia conocida por el tribunal cae o no en su ámbito de competencia, sin importar lo considerado en la laudo. De resultar incorrecta la decisión del tribunal arbitral, el laudo debe declararse nulo. Sin embargo, si los términos utilizados por las partes es (sic) ambiguo, vago o indeterminado, entonces la autoridad judicial debe evaluar si la interpretación del tribunal arbitral es razonable y de ser el caso, reconocer su validez y solo declarar nulo en laudo en caso de resultar arbitraria o caprichosa […].

Además, dicha Sala agregó que, dado el "estándar de revisión" respecto de las causas de nulidad de un laudo arbitral, y particularmente la que concierne a la competencia del árbitro, a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, en la que se reconoció rango constitucional a los métodos alternos de solución de controversias, incluyéndolos en el párrafo cuarto del artículo 17 de la Constitución general de la República, el arbitraje ahora entraña el ejercicio de libertades constitucionalmente relevantes, lo que conlleva dos implicaciones, a saber:

Primero, *la exigencia de una actitud interpretativa de neutralidad en sede judicial respecto de lo resuelto en el arbitraje*; de manera que, cuando en el proceso judicial se resuelva sobre la

validez o nulidad de un acuerdo arbitral, o bien, sobre el exceso en la competencia del tribunal de arbitraje en torno a lo pactado en el acuerdo arbitral, la autoridad judicial, *ante una duda razonable sobre la actualización de la competencia del tribunal arbitral*, no debe preferir fallar en favor de la jurisdicción del Estado, pues ahora lo que se busca es la optimización de dos derechos de naturaleza constitucional —de acceso a la justicia y de acceso a los medios alternativos de conflictos cuando la legislación lo permita—.

Conforme a ello, se dijo, el estándar de revisión judicial para determinar el alcance de la competencia de un tribunal arbitral establecida en la cláusula compromisoria, y para interpretar los términos del acuerdo arbitral ante el reclamo de un exceso del tribunal arbitral en cuanto a lo acordado por las partes, debe determinarse caso por caso, buscando reflejar la voluntad de las partes a la luz del asunto concreto, considerando que el acuerdo de arbitraje emana de la expresión de una libertad con relevancia constitucional, *en la cual no debe interferir injustificadamente el poder judicial.*

Segundo, que la realización del proceso arbitral se fundamenta en la libre voluntad de dos o más partes para que un tercero, desprovisto de potestades públicas (el árbitro), resuelva una controversia con valor vinculante, lo cual supone la decisión de las partes de no acudir a los tribunales del Estado para lograr la administración de justicia. De tal manera, si bien el ejercicio de esa libertad no implica la renuncia o supresión de la función jurisdiccional de revisión que atañe al Estado, esta sí queda modulada y debe adaptarse al tipo de libertades involucradas en el arbitraje, al momento en que los jueces, de conformidad con las facultades que les reconoce el Código de Comercio, revisen el acuerdo arbitral o cláusula compromisoria y el propio laudo arbitral, a fin de reconocer su validez y ordenar su ejecución.

En ese sentido, la Primera Sala señaló que *el ejercicio interpretativo* que debe realizar la autoridad judicial para evaluar si se actualizan las causas de nulidad de un laudo arbitral, específicamente sobre la falta de competencia imputada al tribunal arbitral, *es de mera revisión de la interpretación que hubiere realizado este último en el laudo para decidir sobre su propia competencia*, conforme a la facultad que le otorga el artículo 1432 del Código de Comercio; esto sobre la base de que el árbitro está investido de atribuciones de apreciación en sus poderes de producción jurídica, de acuerdo con las facultades que voluntariamente le han conferido las partes al someterse a su arbitrio y que, inversamente, limitan las facultades revisoras del juez, que no pueden conllevar un escrutinio estricto o intrusivo que implique la sustitución del criterio del árbitro por el de la autoridad judicial, pero tampoco un escrutinio laxo o superficial que suponga la renuncia del poder de los jueces de interpretar el derecho y establecer soluciones normativas a los casos concretos.

En la misma línea de argumentación, el máximo Tribunal apreció también que *los árbitros no pueden aspirar a tener absoluta libertad para interpretar el acuerdo arbitral*, pues la fracción I del artículo 1457 del Código de Comercio establece que un laudo arbitral

será nulo en dos supuestos: *1)* cuando se resuelva una controversia no prevista en el acuerdo de arbitraje, o bien, se resuelva una cuestión que exceda los términos de dicho acuerdo, y *2)* cuando el procedimiento arbitral no se ajuste al acuerdo celebrado entre las partes, o bien, contradiga una disposición legal del Código de Comercio que no sea disponible para las partes, lo que supone la decisión del legislador de que *los jueces retengan el poder de evaluar si los árbitros han fijado correctamente los límites de su propia competencia.*

Pero, posteriormente, la Corte remató con una antinomia en demérito de lo establecido en el artículo 17 constitucional, al señalar en esa misma ejecutoria que

> […] la interpretación es una función inherente tanto a los jueces como a los árbitros, cuando el juez analice si se actualiza una de las causas de nulidad previstas en el artículo 1457 del Código de Comercio, debe auto-restringirse y no someter a escrutinio estricto las operaciones interpretativas de los árbitros, con el mismo alcance con el que se revisaría a una instancia judicial inferior, pues un mero desacuerdo interpretativo derivado de la aplicación de métodos igualmente razonables, no es fundamento para que un juez determine la invalidez de un laudo arbitral.

Con lo anterior quedó pleno antecedente de una verdadera ambigüedad jurisprudencial, al ser claro que la Primera Sala insistió en que *el estándar de revisión del laudo arbitral y del acuerdo de arbitraje* debe consistir en que *el juez ordinario acuda al texto del acuerdo arbitral o cláusula compromisoria y determine si los términos empleados por las partes son claros y precisos respecto de los límites de la competencia de los árbitros. De ser así, debe resolver, conforme a su criterio, si la controversia conocida por el tribunal cae o no en su ámbito de competencia*, sin importar lo considerado en el laudo. Pero *si los términos utilizados por las partes en el compromiso arbitral son ambiguos, vagos o indeterminados, entonces la autoridad judicial debe evaluar si la interpretación del tribunal arbitral es razonable y, de ser el caso, reconocer su validez y solo declarar nulo el laudo cuando tal interpretación resultara arbitraria o caprichosa.*

Pero la problemática es mayúscula cuando nos enfrentamos a situaciones en las que una cláusula arbitral esté claramente redactada, como es el caso de las cláusulas modelo de las diversas instituciones encargadas de administrar arbitrajes, en las cuales se estipula que *toda disputa surgida con motivo de dicho contrato se ventilará en sede arbitral*, estipulación que conllevará a que ese acuerdo de arbitraje pretenda "juzgar" actos jurídicos, relaciones comerciales y societarias con características inalienables e irrenunciables, lo cual no puede ser potestativo. Por tanto, no se puede disponer de dicha prerrogativa Estatal, puesto que la jurisdicción, competencia e imperio de función judicial en las acciones declarativas de existencia o inexistencia de cualquier relación jurídica; de un derecho subjetivo; de la prescripción de un crédito; del derecho de oponer excepciones o de un derecho sobre relaciones jurídicas sujetas a condición, corresponde exclusivamente al órgano del Estado denominado poder judicial, pues ante él deberá justificarse la necesidad de obtener la declaración judicial que se pida;

en aras de preservar el orden público y no violentar los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica. Ello es así en razón de que las acciones declarativas en ningún caso versarán sobre protección del alcance o cualidades de un derecho o relación jurídica, y porque los efectos de una eventual sentencia podrán retrotraerse al tiempo en que se produjo el estado de hecho o de derecho sobre el que verse la declaración.

En consecuencia, cualquier pretensión encaminada a obtener la declaración de nulidad o ineficacia de actos jurídicamente válidos, como sería el caso de asambleas generales de accionistas, deviene imposible tanto lógica como jurídicamente, pues, como se manifestó con antelación, las facultades de la función judicial, esto es, el interés público que subyace en esa actividad, son inalienables en el sentido de que no pueden ser renunciados ni revocados por los particulares.

De tal manera, la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Solo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero.

De ahí que la autonomía de la voluntad de las partes no sea absoluta: se reconoce la naturaleza propia de la libertad del hombre de actuar y reglar sus actuaciones, lo que permite a las personas decidir libremente si ejercen o no sus derechos y, en el caso, es posible dirimir controversias a través del arbitraje, dentro de su misma esfera de intereses, y por virtud de ella acudir voluntariamente al arbitraje; sin embargo, dicha autonomía se encuentra limitada por lo que impone la ley de modo imperativo, de carácter público, para no lesionar otros bienes y derechos fundamentales.

Empero, no podemos entender que un sistema judicial como el nuestro permita la renuncia al ejercicio del derecho de acceso a la justicia a través de los tribunales ordinarios y otorgue plena potestad a un acuerdo de arbitraje que tuvo su origen en las partes, quienes decidieron solucionar sus controversia a través de ese mecanismo —el arbitraje—; sin embargo, ello no significa que todas las relaciones jurídicas posibles en un mundo ficticio o material del derecho sean ventilables en sede arbitral, y menos aún resultan renunciables derechos fundamentales como el citado.

Resulta de especial relevancia la manifestación expresa que explica con atingencia el doctor González de Cossío, al sostener que "[…] en materia de arbitraje el consentimiento para arbitrar no puede suponerse. Debe ser claro. La ambigüedad es fatal. Lo anterior puesto que, dado que el consentimiento de someter al arbitraje trae aparejada una renuncia a acudir a un tribunal estatal, dicha renuncia debe ser clara y expresa".[3]

Pero ello, en modo alguno puede circunscribirse a que los jueces constitucionales, al resolver un juicio de amparo directo, se limiten y no puedan realizar un

[3] González de Cossío, Francisco, *Arbitraje*, México, Porrúa, 2011, pp. 121 y ss.

escrutinio estricto e intrusivo que implique la sustitución del criterio del árbitro por el de la autoridad judicial, al verse inmersos derechos fundamentales tan elementales como lo es el acceso a la justicia y su subgarantía de seguridad y certeza jurídica, porque ello sí supondría la renuncia del poder de los jueces de interpretar el derecho y establecer soluciones normativas a los casos concretos. De ahí que el juicio de amparo directo, como garantía jurisdiccional de primer nivel para proteger los derechos fundamentales de las personas, no puede encontrar limitantes dogmáticas en pro de una institución teleológicamente mercantilista y, contrario a buscarle excepciones, debe ser responsable y su resolución debe ser impecable, libre de todo atisbo de corrupción e ineptitud, ya que no podemos olvidar que ese será el último reducto en busca de la justicia.

Es cierto que, en el ejercicio de la abogacía, quienes nos dedicamos a la defensas de tan diversos y plurales intereses siempre pretendemos hacer apología de nuestras pretensiones —ya sea vía acción o excepción—, como si estas fuesen derechos fundamentales absolutos. Ello es así, quizás, porque de la teleología del artículo 17 de la CPEUM se reconocen no solo derechos fundamentales, como el acceso a la justicia y, de forma más amplia, la tutela jurisdiccional, sino que, asimismo, prevé obligaciones dirigidas principalmente al legislativo y al ejecutivo en los ámbitos federal y estatal, para asegurar la existencia y funcionamiento de la defensa pública, la regulación de las acciones colectivas y de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

De ahí la pauta para que pretendamos invocar y elevar a derecho humano nuestras pretensiones litigiosas; sin embargo, tal vez la causa más común por la cual intentamos tergiversar —voluntaria o involuntariamente— derechos fundamentales con expectativas de derechos es por una simple aspiración humana de triunfar en las empresas que nos han sido encomendadas. Pero ello no puede permear y empañar la esencia del amparo directo, instrumento que debemos entender como un aliciente de ecuanimidad, dada su finalidad.

Sí, el amparo directo es, en la mayoría de los casos, el último reducto de justicia, donde los abogados acudimos en representación de los justiciables a buscar solución definitiva y completa a una causa, sea esta de índole civil, penal, laboral, administrativa, fiscal, etcétera.

De ahí la importancia que reviste en nuestro sistema judicial el supracitado juicio de amparo directo, pues claramente se encuentra jurídicamente habilitado para resolver no solo la forma, sino también el fondo con relación a la nulidad, ineficacia o imposible ejecución respecto de un acuerdo o laudo arbitral, lo cual es armónico con los artículos 14 y 16 constitucionales.

Más aún, lo anterior encuentra eco en el espíritu de los artículos que conforman el título cuarto del Código de Comercio, relativos al arbitraje comercial, de donde se desprende que, aunque las partes hayan acordado ajustarse a las reglas del procedi-

miento arbitral, ha de reconocerse la existencia del debido control judicial sobre ese arbitraje, a fin de revisar toda posible transgresión de disposiciones de esa naturaleza. Como muestra de ello basta observar lo que dispone el artículo 1457 del Código de Comercio, donde se otorga competencia al órgano jurisdiccional —y no al tribunal arbitral— para anular los laudos arbitrales, entre otros supuestos, cuando la parte que intente la acción pruebe que alguna de las partes en el acuerdo de arbitraje estaba afectada por alguna incapacidad, o que dicho acuerdo no es válido en virtud de la ley a la que las partes lo hayan sometido.

Es concluyente que, de acuerdo con lo expuesto, no solo desde una óptica profesional para quienes ejercemos la abogacía, sino para el propio justiciable, resulta incalculable la importancia del juicio de amparo directo, pues será ahí la última palestra donde se expondrán los derechos en pugna, en la búsqueda de una verdadera resolución apegada al derecho, pero más aún a la razón y justicia, debiendo nuestro máximo Tribunal y los tribunales colegiados de circuito alejarse de toda predisposición, para velar por una sana y necesaria intervención judicial que emule en todo momento el contenido del artículo 1 de la CPEUM.

El amparo directo en materia familiar: más allá del amparo casación

*Jorge Rivero Evia**

I. Introducción

El factor que realmente incentiva la defensa constitucional es el jurídico, que no es más que el establecimiento de un sistema normativo que indique con precisión: las acciones procesales que deben utilizarse cuando aparecen las violaciones constitucionales; los órganos ante los cuales pueden plantearse los reclamos; los titulares de dichas acciones; los procedimientos para plantear el conflicto constitucional, y los medios que se proporcionan a los órganos públicos para hacer cumplir las resoluciones definitivas que emitan respecto al planteamiento constitucional, y que permitirán reinstaurar el orden constitucional quebrantado.[1]

Como es sabido, en México ese sistema de defensa constitucional se lleva a cabo por medio de una serie de procedimientos jurídicos y no por un órgano político, como excepcionalmente se consideró en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, ordenamiento que creó el Supremo Poder Conservador (a imitación del Senado constitucional francés).

Ahora, si bien es cierto que el principal objeto de los procesos constitucionales viene representado por el control de constitucionalidad de las leyes, el ámbito de esa jurisdicción no puede ser reducida a dicha función, soslayando otras de sus estimables manifestaciones, como son: la tutela de los derechos fundamentales frente a cualquier disposición de los poderes públicos, la resolución de los conflictos de atribuciones entre los poderes del Estado, el enjuiciamiento de las actividades ilícitas

* Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac Mayab. Magistrado presidente de la Sala Colegiada Civil y Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.

1 Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo,* México, Porrúa, 2000, p. 317.

de los titulares de los órganos constitucionales (la denominada "justicia política"), el control sobre la legitimidad constitucional de los partidos políticos, además de las posibles funciones contencioso-electorales o meramente declarativas. Y todas ellas sin olvidar su papel capital en el mantenimiento y garantía de los sistemas federales.[2]

De ahí que sea menester analizar cómo se integra la jurisdicción constitucional y la manera en que repercute en el ámbito más íntimo de una persona, como lo es el espacio familiar, con su espectro de deberes y obligaciones que lo circundan.

II. La garantía jurisdiccional

El derecho se aplica por los tribunales; estos han de utilizar necesariamente el medio, que es el proceso, no pudiendo imponer condenas de cualquier otra forma. He aquí una opción de civilización que ha llevado a prohibir aplicaciones del derecho que no se realicen precisamente con las garantías del proceso. Esa situación no ha sido históricamente siempre así, pero sí conviene resaltar que fue decidido políticamente que el proceso es el mejor instrumento para garantizar tanto la legalidad del resultado final como los derechos del gobernado. Tal proceso ha de conformarse según los principios esenciales del mismo, aquellos que hacen que una actividad sea proceso y no otra cosa.[3] Para actuar, esos tribunales requieren de jurisdicción.

La jurisdicción, en un sentido amplio, se refiere a la función de fuente formal del derecho y, así, se tiene que la ley, la costumbre y la jurisprudencia son manifestaciones de ella; por tanto, no debe confundirse la jurisdicción con el proceso, porque no solo declara el derecho el juez al dictar la sentencia, sino que también lo hace el legislador al emitir la ley y el Gobierno cuando promulga un decreto con fuerza de ley.[4]

Por su parte, la jurisdicción, en sentido estricto, alude a la función pública de administrar justicia, emanada de la soberanía del Estado y ejercida por un órgano especial. Tiende a la realización o declaración del derecho y a la tutela de la libertad individual y del orden jurídico, mediante la aplicación de la ley en los casos concretos: […] Por tanto, es la potestad de administrar justicia, función de uno de los órganos del Estado, y ella emerge de su soberanía, como lo consagran las constituciones […].[5]

Es, pues, una garantía para el individuo que el derecho lo apliquen los jueces; en efecto, el carácter exclusivo y obligatorio de la función de mérito es un principio elemental sin el cual la vida en comunidad se haría imposible en forma civilizada. Sus

---

2 Cascajo Castro, José Luis, "La jurisdicción constitucional de la libertad", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1975, núm. 199, pp. 149 y 150.

3 Montero Aroca, Juan *et al.*, *Derecho jurisdiccional*, vol. I: *Parte general*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 21.

4 Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*, 3a. ed., Buenos Aires, Editorial Universidad, 2004, p. 94.

5 *Ibidem*, p. 95.

consecuencias son la prohibición de la justicia privada (ejercicio arbitrario del propio derecho) y la obligatoriedad de las decisiones judiciales.

En efecto, lo anterior implica el derecho a ser juzgado por jueces y tribunales competentes, independientes e imparciales, el cual está reconocido por los artículos 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)[6] y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).[7]

2.1. La jurisdicción constitucional

La jurisdicción suele entenderse como la potestad dimanante de la soberanía del Estado, ejercida exclusivamente por los juzgados y tribunales, integrados por jueces y magistrados independientes, de realizar el derecho en el caso concreto juzgando de modo irrevocable y ejecutando lo juzgado.[8]

Será *jurisdicción constitucional* todo procedimiento jurisdiccional que tenga como fin directo garantizar la observancia de la Constitución.[9] Así, por una parte, abarca la tutela de la regularidad constitucional del ejercicio o actividad de determinados órganos constitucionales con un carácter fundamentalmente objetivo y, por otra, pretende actuar y hacer valer las situaciones jurídicas subjetivas del ciudadano, previamente constitucionalizadas, que redunda también en una tutela y garantía constitucional, pero que presenta un carácter subjetivo, por cuanto pretende satisfacer dichas situaciones jurídicas subjetivas que la Constitución imputa y atribuye a los individuos.[10]

La tutela del derecho objetivo expresado en la Constitución, que supone, por ejemplo, la resolución de conflictos de atribuciones —como es el caso de las controversias constitucionales contenidas en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)—, ha concentrado el núcleo originario de competencias de la jurisdicción constitucional, siendo mucho más reciente el uso de esa institución para la defensa de los derechos fundamentales, o sea, para la tutela de situaciones jurídicas subjetivas consagradas en la Constitución.

---

6 Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal […].

7 Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter […].

8 Montero Aroca, Juan *et al.*, *op. cit.,* p. 38.

9 Cascajo Castro, José Luis, *op. cit.,* p. 161.

10 *Ibidem,* pp. 159 y 160.

En efecto, desde mediados del siglo xx, la garantía de los derechos fundamentales estipulados en la Constitución ha tomado como reacción contra la arbitrariedad ejercida por la autoridad pública una posición tan elevada en la política constitucional, que las quejas por lesión de un derecho constitucional, cuando están concentradas en manos de una institución judicial especial, deben ser colocadas en el dominio íntimo de la jurisdicción constitucional. Por ende, en el examen de cada caso particular se garantiza la Constitución en su conjunto, como la norma superior que regula la vida pública.[11]

Así, el derecho procesal constitucional en la actualidad presenta cuatro sectores "superficie":[12] *a) la jurisdicción constitucional de la libertad*, es decir, el conjunto de instrumentos procesales que progresivamente se han implantado con la finalidad de tutelar los derechos del ser humano (no solamente los de libertad *stricto sensu*), con base en la consideración de que los derechos humanos son, en esencia, derechos de libertad; *b) la jurisdicción constitucional orgánica*, que tutela la defensa objetiva de la Constitución, o sea, la división de poderes y las atribuciones y competencias de los órganos del Estado; *c) la jurisdicción constitucional supranacional*, a saber, una vertiente sustantiva de ciertas prerrogativas que pueden ser exigidas no solo en instancias nacionales, sino ante tribunales supranacionales que, desde luego, se erigen en auténticos tribunales constitucionales, y *d) la jurisdicción constitucional local*, referida a los movimientos legiferantes acaecidos en la mayoría de los estados de la República, a fin de positivizar medios de control constitucional, ahora en sede estadual, y que son denominados "sistemas periféricos",[13] por cuanto pertenecen al tercer orden en que se estratifica el ejercicio del poder en nuestro país, después del orden constitucional y el orden federal; su objeto es salvaguardar y tutelar sus máximos ordenamientos jurídicos, al interior de cada entidad federativa.

A continuación se aludirá a la jurisdicción constitucional de la libertad, pues el juicio de amparo es uno de los procesos ahí incardinados.

2.2. La jurisdicción constitucional de la libertad

Este sector del derecho procesal constitucional se debe a la obra de Mauro Cappelletti.[14] Los derechos humanos vienen a significarse por cuanto guardan una estrecha

[11] *Ibidem,* p. 161.

[12] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Palabras del presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Édgar (coords.), *La protección orgánica de la Constitución. Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional,* México, IIJ-UNAM, 2011, pp. 3-5.

[13] Astudillo Reyes, César I., cit. por Bazán, Víctor, en *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. (Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos),* Bogotá, KAS, 2014, p. 621.

[14] Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad. Con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austriaco,* Lima, Palestra Editores, 2010.

relación con la libertad, la cual puede ser considerada en forma abstracta, o bien, en forma concreta e institucionalizada. En la actualidad se vive una paradoja respecto de los derechos humanos o fundamentales. En pocas épocas se ha escrito tanto como ahora en relación con esos temas, pero también en pocas épocas han sido tan menospreciados tales derechos por el poder público. Por una parte, la exigencia de la población en la satisfacción de determinadas necesidades justifica el incremento de las facultades del Estado, transmutando su función de mero vigía (en un Estado liberal) hacia una función interventora (en un Estado social). De ahí que el ámbito de la libertad individual poco a poco esté siendo invadido por el poder estatal, regulando parcelas de actuación personal que en otros tiempos no eran siquiera imaginadas. Piénsese, por ejemplo, en el fenómeno expansivo del derecho penal, en donde ha cobrado relevancia la tutela de los consumidores como sujetos pasivos de determinadas conductas ahora delictivas.[15]

Puede afirmarse, pues, que ese crecimiento de la administración contemporánea adviene en una situación de doble vertiente: *a)* por un lado, beneficia a los sectores populares, a los menos favorecidos, y *b)* por el otro, afecta a dichos grupos mayoritarios, al propio tiempo que a las personas desde el punto de vista individual, al reducir, cada vez en mayor grado, la esfera de libertad de los gobernados, que sufren una "dirigibilidad administrativa" en prácticamente todas sus actividades. Piénsese también en la enorme cantidad de trámites que hemos de cubrir en nuestra vida cotidiana, pago de impuestos, pago de derechos, etcétera.[16]

La CPEUM reconoce a la libertad en sus diversas vertientes: prohibición de la esclavitud (art. 1), libertad de enseñanza (art. 3), de procreación (art. 4), de ocupación o trabajo (art. 5), de expresión (art. 6), de imprenta (art. 7), de asociación y reunión (art. 9), de tránsito y residencia (art. 11), libertad religiosa (arts. 24 y 130), libertades económicas (arts. 25, 26 y 28). Asimismo, todo acto de privación (art. 14) o de molestia (art. 16) que impacte en las libertades del ser humano (incluyendo, desde luego, a la libertad física) deben revestir determinados requisitos antes de su emisión.

Por tanto, ya no resulta tan importante la incorporación de la libertad al acervo constitucional, máxime que ese derecho se identifica con la primera generación de los derechos humanos, que forma parte del patrimonio jurídico de las naciones civilizadas; antes bien, cobra relevancia la efectiva vigencia en el terreno práctico

---

15 Como es el caso del delito contemplado en la frac. VII del art. 111 del Código Fiscal de la Federación, que sanciona como defraudación fiscal carecer de controles volumétricos de gasolina, diésel, gas natural para combustión automotriz o gas licuado de petróleo para combustión automotriz, según sea el caso, o los altere o destruya.

16 Márquez Piñero, Rafael, "La jurisdicción constitucional", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. III: *Derecho procesal*, México, IIJ-UNAM, 1988, pp. 2075 y 2076.

de esa libertad ya consagrada, y este terreno de la eficacia corresponde a la acción procesal, como triple camino (acción, jurisdicción y proceso) para afirmar el derecho, a fin de hacerlo valer mediante aquella ante un tribunal y conseguir su protección. Tales derechos facilitan a los gobernados una esfera jurídica de protección que les permite conseguir la realización de su destino personal con igualdad y dignidad.[17]

En esa jurisdicción constitucional de la libertad cabe distinguir dos medios de protección: los *directos,* utilizados para la inmediata defensa de los derechos humanos, y los *indirectos*, no enfocados directamente a esa protección, pero que indirectamente sirven al mismo fin.

Entre los primeros (*directos)* incluimos —por mencionar algunos— al juicio de amparo mexicano, al recurso constitucional federal alemán (*Verfassungsbeschwerde*), el mandamiento de seguridad brasileño (*mandado de segurança*), el amparo constitucional español y el *habeas corpus* anglosajón. En los segundos (*indirectos)* caben el procedimiento administrativo (contencioso-administrativo) y los controles difusos de constitucionalidad y de convencionalidad (cuando es posible reclamar ante los juzgadores comunes la presunta inconstitucionalidad o inconvencionalidad de los preceptos legales aplicados en un procedimiento ordinario).

Ello sin soslayar que prácticamente en todos los procesos constitucionales —hasta en aquellos cuyo tema redunda en la tutela objetiva de la carta magna— el argumento de derechos humanos será latente, pues la protección de estos no suele encomendarse a un solo instrumento, sino a varios que conjuntamente integran la jurisdicción constitucional.

Para efectos del presente trabajo, conviene prestar atención al juicio de amparo como instrumento directo de tutela de los derechos humanos en México y, por ende, filón esencial de la jurisdicción constitucional de la libertad.

2.3. El juicio de amparo en la jurisdicción constitucional de la libertad

El juicio de amparo ha ocupado un sinnúmero de tratados de derecho, tanto en nuestro país como en el extranjero, que abarcan su historia, evolución y perspectiva. Es una de las piezas clave del derecho procesal constitucional mexicano y del proceso constitucional por antonomasia, en virtud de que conforma la garantía normal y permanente de la Constitución,[18] mientras que otros instrumentos procesales *ad hoc* funcionan de manera intermitente o excepcional. Comprende varios instrumentos, algunos de los cuales se fueron incorporando con posterioridad a su creación y no

[17] *Ibidem,* p. 2082.

[18] Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 85.

están relacionados de manera directa con la protección de los derechos humanos, sino que persiguen tutelar el principio de legalidad.[19]

Sin embargo, el juicio de amparo aún preserva su esencia original de tutela de los derechos de la persona a través del *amparo de la libertad* y, según Fix-Zamudio, del amparo contra leyes.[20]

El *amparo de la libertad* o *habeas corpus*, también identificado en una concepción ampliada como *amparo garantías* por Juventino V. Castro,[21] alude al "amparo puro", dispuesto desde sus orígenes para defender las libertades de los individuos, principalmente contra actos de las autoridades administrativas, es decir, del poder ejecutivo.

Las dos áreas más destacadas de los actos del poder ejecutivo susceptibles de vulnerar derechos son los actos de la administración que las autoridades de esta naturaleza ejercitan, y sus afectaciones a la libertad física de las personas, razón por la cual, efectivamente, el amparo garantías desemboca en dos subespecies, como son *el amparo de la libertad* y *el amparo administrativo.*

Esa "pureza" deriva de la concepción original del juicio de amparo en la Constitución yucateca de 1841, que únicamente contemplaba dicho enjuiciamiento contra actos del poder legislativo y del poder ejecutivo. Al efecto, el artículo 8 de dicha carta magna era del siguiente tenor:[22] "Artículo 8. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior[23] a los que les

---

19 Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo mexicano y el recurso constitucional federal alemán (breves reflexiones comparativas)", en Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 1999, p. 676.

20 *Ibidem,* p. 677.

21 Castro, Juventino V., *op. cit.,* p. 366.

22 *http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/B.%2018351846/d)%20CP%20Yucat%C3%A1n%20(31%20marzo%201841).pdf*

23 El art. 7 de la Constitución de mérito determinaba el parámetro de control, de la manera siguiente: […] Artículo 7. Son derechos de todo habitante del estado, sea nacional o extranjero: lo. No poder ser preso sino por decreto o mandamiento de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del Gobernador, sino en los términos indicados en las facultades de este. Exceptúase el caso de delito infraganti. en el cual puede cualquiera prenderle. presentándole desde luego a su juez respectivo. 2o. No poder ser detenido sin expresa orden. dada y firmada por el juez competente que le aprehenda. ni pasar la detención de veinticuatro horas sin recibirle su declaración preparatoria. ni de cuarenta y ocho sin proveer el auto motivado de su prisión. 3o. No poder tampoco permanecer preso. ni incomunicado, por más de seis días sin que se le reciba su confesión con cargos. ni podérsele volver a incomunicar después de practicada esta última diligencia. 4o. No poder ser juzgado por comisión. sino por el tribunal competente que establece la ley. 5o. No poder ser juzgado ni sentenciado por jueces establecidos. ni por leyes dictadas después del hecho que haya motivado el litigio o la formación de su causa. 6o. Poder terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros. 7o. No poder ser obligado a hacer lo que no le manda la ley. ni a practicar lo prevenido en esta, sino del modo y en la forma que ella determine. ni a pagar contribución no decretada por el congreso del estado. 8o. No podérsele impedir nacer lo que las leyes no le prohíban.

pidan su protección contra cualesquier funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados […]".

Debe destacarse que lo anterior implica un importante antecedente de lo que a la postre se convirtió en el juicio de amparo, aplicable a nivel nacional. Al respecto, es necesario recordar que, con la instrumentación del régimen centralista en aquellos años, Yucatán, al menos inicialmente, pasó a convertirse de estado a departamento y sus gobernantes fueron designados —antidemocráticamente— por el presidente de la República. También es oportuno señalar que, para esa época, los aranceles al comercio de exportación experimentaron un considerable aumento, además de que se presentó, por parte de las autoridades centrales, la exigencia de que los departamentos aportaran contingentes para la campaña bélica de Texas. Todo esto entrañó un acentuado descontento que, en mayo de 1839, desencadenó una revolución en Tizimín, Yucatán, que, con el respaldo del coronel Anastasio Torres, en Mérida, así como de otros grupos de la región, impuso el restablecimiento del régimen federal en dicha entidad. De esta forma, Yucatán se encontró separado del sistema centralista prevaleciente, situación que justificó elaborar una Constitución, como si se tratase de un Estado adherido a una federación que en realidad no existía para ese momento.

No obstante que en 1843 se regresó al redil nacional,[24] en dicho documento[25] se establecieron dos formas para declarar la inconstitucionalidad de las leyes: *a)* la primera por medio del *amparo*, expresión utilizada por primera vez en la historia judicial en el sentido de un juicio especial para proteger los derechos del hombre, y *b)* la segunda, por la que se ha llamado *control difuso* en el derecho comparado, consistente en la facultad de todo juez de declarar nula o ineficaz una ley contraria a la norma suprema constitucional.

Para ese entonces, en todo el país comenzó a gestarse el consenso social acerca de la necesidad de un cambio en el orden constitucional; así, lo que inició como una rebeldía, poco a poco generó eco en foros más amplios.

9o. Poder imprimir y circular sus ideas sin necesidad de previa censura; sujetándose por los abusos que cometa. a las penas de la ley. 10. Poder adquirir bienes raíces, rústicos o urbanos. y dedicarse a cualquier ramo de industria. 11. No poderse catear la casa de su habitación, su correspondencia ni papeles, sino por disposición de juez competente, y con los requisitos que las leyes establezcan. 12. Pedir libre y moderadamente la observancia de la constitución y leyes […].

[24] La Cámara de Diputados de Yucatán declaró, el 1 de octubre de 1841, que esta parte de México sería en adelante una república autónoma, y solo dos años después, en diciembre de 1843, el general Pedro Ampudia lograría conciliar Yucatán de nuevo con el Gobierno central mediante ciertas concesiones, sobre todo de índole económica.

[25] Si bien esa Constitución yucateca fue producto del trabajo de una comisión de legisladores locales, conformada por Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante, la historia ha atribuido la paternidad del documento al primero de estos.

En ese contexto de incidentes motivados por la inestabilidad política experimentada por nuestro país en aquellos años, se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas el 22 de abril de 1847, cuya finalidad fue restaurar la vigencia del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 4 de octubre del mismo año, con algunas reformas y adiciones al texto original de esta última. Se conformó por 30 artículos y fue objeto de amplios y controvertidos debates respecto de las medidas que debían tomarse para restablecer el orden y la tranquilidad en el país, después del breve gobierno del general Mariano Paredes y el levantamiento protagonizado por el general Mariano Salas, así como de la inevitable intervención estadounidense.

En este Congreso se formularon diversas propuestas enderezadas a lograr la unificación nacional: una de ellas, presentada por un grupo de legisladores encabezados por el diputado Octaviano Muñoz Ledo, propugnaba la puesta en vigor, de manera lisa y llana, de la Constitución de 1824, mientras se procedía a su reforma; otra propuesta, por parte de la Comisión de Constitución, en la que figuraba, entre otros, el célebre Manuel Crescencio Rejón, buscaba asimismo restaurar inmediatamente aquella Constitución, pero sostuvo que su estudio y sus reformas deberían corresponder al propio constituyente. En tercer término, se presentó un voto particular formulado por Mariano Otero, quien no comulgaba con las ideas de la Comisión de Constitución.

Dicho voto se integró por una detallada exposición de motivos y un proyecto resolutivo de cuatro puntos, y se considera uno de los documentos más relevantes del constitucionalismo mexicano.

En aquel, Otero introdujo importantes reformas, entre las que sobresalió la idea de que se incluyera en la Constitución general la correspondiente declaración de derechos y su adecuada protección. Respecto de esto último, propuso el sistema de amparo, que por primera vez se incorporó a una norma federal y al que la doctrina reconoce desde entonces bajo la denominación de "Fórmula Otero". Debe recordarse que las líneas fundamentales que aportó este célebre jurista se resumieron en: que se hiciera un juicio especial, no un recurso, de la querella presentada contra una infracción; que dicho juicio se siguiera a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional; que la parte agraviada fuera un individuo particular; que se diera competencia en el juicio únicamente a los tribunales federales, y que la sentencia se limitara a resolver sobre el caso concreto, sin formular declaración general alguna sobre la ley o el acto motivo de la queja. Su vigencia se extendió hasta 1853, cuando el general Santa Anna asumió actitudes de carácter dictatorial; no obstante, el valor de este documento estriba fundamentalmente en la novedad que representó la aportación del juicio de amparo.

Años después, la Constitución Federal de 1857 incluyó a la figura del juicio de amparo. Ello se debe a Ponciano Arriaga, miembro de la Comisión de Constitución, quien redactó la parte correspondiente al artículo 102, que contuvo los rasgos esenciales diseñados en su momento por Rejón y Otero.

En efecto, dicho artículo era del siguiente tenor:[26]

> Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior[27] se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protejerlos (sic) y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare […].

Como consecuencia de la consagración del amparo como un medio de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, en el texto de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 se vio la necesidad de expedir una ley cuya finalidad fuere establecer el procedimiento que habrían de sustanciar los tribunales federales para, en su caso, otorgar el amparo y protección de la justicia federal contra actos de autoridad que fueren considerados violatorios de las garantías que preveía dicha carta suprema. Al efecto, el 30 de noviembre de 1861 vio la luz la primera Ley de Amparo.

Casi ocho años después, el 20 de enero de 1869, se promulgó una segunda Ley de Amparo, que intentó corregir algunas deficiencias de su antecesora. En lo que nos interesa, sus principales características fueron:

a) tomó el contenido literal del artículo 101 de la Constitución de 1857 para plasmar los supuestos de procedencia del juicio de amparo;
b) introdujo la figura de la suspensión de los actos reclamados, y
c) estableció la prohibición expresa de instar el juicio de amparo en los negocios judiciales.

En efecto, esta ley dispuso, en su artículo 8, la prohibición de "interponer" el amparo en negocios judiciales; sin embargo, el 20 de julio de ese mismo año (1869) la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver el paradigmático amparo *Vega,*[28] implícitamente declaró inconstitucional esa disposición. A partir de ese momento, la naturaleza del juicio de amparo tuvo una consecuencia doble: en primer lugar, este sería considerado como un juicio que otorgaba a la justicia federal la facultad de interpretar la Constitución y de juzgar sobre la validez de las leyes ordinarias

[26] Véase Morales, José Ignacio, *Las constituciones de México*, México, Editorial Puebla, 1957, p. 225.

[27] […] Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal […]. *Ibidem,* pp. 224 y 225.

[28] Véase Salgado Ledesma, Eréndira, *Poderes en conflicto*, México, SCJN, 2004, pp. 49-79.

frente a la norma suprema; la segunda consecuencia que tuvo este fallo de la Corte fue que el juicio de amparo prosperara contra actos judiciales.

De esta manera la competencia inicial de los tribunales de amparo creció de manera exponencial, y ese criterio de la Corte impactó directamente en la tercera Ley de Amparo, de 1882, que incluyó, entre otras cosas, la procedencia expresa de ese instrumento de defensa contra actos en negocios judiciales.

Es quizás esta implementación la que derivó en la *tendencia casacionista* que observa al juicio de amparo como una "tercera instancia" (fundamentalmente al juicio de amparo directo —que procede contra actos de tribunales que pongan fin al juicio—), en donde la mayoría de los asuntos abordados son de mera legalidad y no de constitucionalidad, a semejanza del antiguo recurso de casación.[29]

2.4. El juicio de amparo directo o amparo casación

Prima facie, debe destacarse que la casación es considerada como el remedio procesal de anulación que, a través de un procedimiento autónomo, examina la actividad procesal del juez para determinar su legalidad.[30]

Así, en los antecedentes del juicio de amparo directo, por su contenido, se destaca la vigencia del principio de legalidad, sustentado desde la Revolución francesa. A partir de ahí, se ideó brindarle al ciudadano un recurso que le permitiera obtener la anulación de una sentencia considerada injusta y tal recurso se denominó casación.[31]

En México, la casación hizo eco en la legislación mercantil, pues el Código de Comercio la contempló en los artículos 1344 y 1345, si bien derogados por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 4 de enero de 1989. No obstante, dicho medio de defensa cobró un segundo aire en el sistema acusatorio penal, pues, con motivo de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 18 de junio de 2008, varios estados de la República —como es el caso de Yucatán—[32] lo consideraron en sus normas adjetivas; a pesar de ello, tuvo una nueva vida fugaz, dado que el vigente Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) lo omitió.

Esta especie de amparo tuvo su impronta constitucional en 1917, es decir, 70 años después que la diversa vía (original) del amparo indirecto. Su regulación fue obje-

---

29 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*

30 Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 368.

31 Velasco Félix, Guillermo, "Juicio de amparo directo en materia penal", en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo,* México, Themis, 2000, p. 483.

32 Código Procesal Penal pare el Estado de Yucatán […]. Artículo 426. El recurso de casación tiene como objeto invalidar la audiencia de juicio oral, o la sentencia o resolución de sobreseimiento dictada en dicha audiencia, cuando hubiere quebranto a las formalidades esenciales del procedimiento o infracción a la legalidad en la formación de las resoluciones aludidas […].

to de acalorados debates en el constituyente, que se basaron fundamentalmente en el voto particular (contra el texto de lo que derivó en el art. 107 de la CPEUM) presentado por Heriberto Jara e Hilario Medina, quienes sostenían básicamente que someter ante la Suprema Corte de Justicia la revisión de las sentencias definitivas emitidas por los tribunales comunes de los estados produciría el desprestigio de la justicia local.[33]

Al respecto, Borrego Estrada[34] destaca que, desde la exposición de motivos del proyecto presentado por Venustiano Carranza, el 1 de diciembre de 1916, se formuló una severa crítica a la centralización[35] provocada por la promoción del amparo directo, pues se había restringido la autonomía de los estados. No obstante, no se pretendió corregir esta situación mediante la supresión de dicho sector del derecho de amparo, sino que, en inverso sentido, se estimó que el remedio contra la falta de independencia de los tribunales locales, tachados de ser "instrumentos ciegos de los gobernadores",[36] era conservar dicha institución como medio de impugnación de las citadas resoluciones judiciales.

En su prístina fórmula, la fracción VIII del artículo 107 de la CPEUM enunciaba:[37] "[…] VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándose el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez de Distrito del Estado a que pertenezca […]".

De ahí su denominación legal como "amparo directo", pues directamente se presentaba ante la SCJN.[38]

---

33 Véase el voto íntegro en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917,* México, SCJN, 2013, t. II, pp. 2151 y 2152.

34 Borrego Estrada, Felipe, "La restructuración de los procesos constitucionales: propuesta de modificación a la procedencia del amparo directo*", Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, IIJ-UNAM, enero-junio de 2008, p. 7.

35 […] Tal situación se debe al centralismo jurídico —no obstante el federalismo que contempla en la fórmula de Estado la CPEUM— que constituye nuestra estructura constitucional […]. Y siendo artificial nuestro federalismo, se hace necesario un tribunal central que unifique y depure la jurisprudencia local, controlando la legalidad y justicia […]. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, *cit.,* p. 127. No obstante, quien escribe estas líneas considera que la proliferación de los tribunales colegiados de circuito (existe como mínimo uno en cada entidad federativa), así como la creación (virtud de la reforma constitucional de 2011) de los plenos de circuito (hoy plenos regionales), entes encargados de resolver contradicciones de tesis entre los diversos tribunales colegiados de un circuito, refleja la vocación en este siglo XXI hacia un auténtico federalismo judicial. *Cfr.* Hernández, María del Pilar, "Del federalismo judicial", *Reforma judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003.

36 Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.,* p. 2150.

37 *Ibidem*, p. 2209.

38 Véase Esquinca Muñoz, César, *El juicio de amparo directo en materia de trabajo,* México, Porrúa, 2006, p. 5.

Ahora bien, como se podrá fácilmente imaginar, la carga de trabajo de la SCJN era alarmante, poniendo en riesgo su operatividad. Se dice que acarreaba rezagos significativos desde finales del siglo XIX (ocasionados en gran medida por la admisión del amparo contra actos judiciales). Para 1930 alcanzó un registro de 10 067 juicios de amparo pendientes de resolución, y para 1949 se llegó a la cifra de 32 850 negocios sin fallar, entre amparos directos e indirectos, incidentes, competencias, quejas y juicios federales.[39]

Por esas razones se adoptaron ciertas medidas. Una de ellas fue la creación, en 1951, de los tribunales colegiados de circuito, con competencia para conocer, entre otros, del juicio de amparo directo.[40]

Dicha competencia inicial se limitó —en lo que atañe al amparo directo— a resolver respecto de violaciones procesales que se plantearan en la demanda, reservando las cuestiones de fondo a la SCJN.[41] Empero, lejos de resolver el problema de origen, tal reforma solamente propició estancos y dilaciones que a la postre significaron duplicidad en los procesos de amparo y, desde luego, el continuo incremento de las cargas laborales.

Entonces, se requirió adoptar nuevas reformas constitucionales y legales, entre 1967 y 1988, a través de las cuales paulatinamente se amplió la competencia de los tribunales colegiados de circuito, a fin de conocer de todas las violaciones de legalidad en los amparos en los que eran invocados los artículos 14 y 16 de la CPEUM.

El fundamento constitucional vigente del juicio de amparo se encuentra en los artículos 103 y 107 de la CPEUM. El primero de ellos señala su procedencia, acorde a la paradigmática reforma de 6 de junio de 2011, al determinar las controversias de las que puede ocuparse, a saber: las que se originen por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la autonomía de la Ciudad de México, y por normas generales o actos de las autorida-

39 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales colegiados de circuito 1,* México, PJF, 2003, p. 14.

40 Se reformaron los arts. 73, frac. VI, base cuarta, último párr., 94, 97, párr. primero, 98 y 107 de la CPEUM (*DOF* de 18 de febrero de 1951), lo que reformó al Poder Judicial de la Federación, creó los tribunales colegiados de circuito y la Sala Auxiliar de la Suprema Corte. La iniciativa justificaba la creación de los tribunales colegiados de circuito, en que estos habrían de conocer de manera inmediata del rezago existente en las Salas Penal, Civil y Laboral de la Corte, en amparos en revisión, que ascendía, solo en cuanto a la civil a 9 549 expedientes; en lo que respecta a la penal a 1 573 expedientes y por lo que hacía a la laboral a 796, que daban un total de 11 018 juicios de amparo pendientes de resolución. La razón de que fueran colegiados (conformados con tres magistrados) radicaba en que solo como tales podrían despachar con agilidad todos los amparos que serían de su competencia. *Ibidem*, pp. 15 y 16.

41 Velasco Félix, Guillermo, *op. cit.,* p. 486.

des de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. El dispositivo citado en segundo término establece las bases fundamentales de dicho procedimiento.[42]

Como se observa, en la actualidad se conservan las dos vías para acudir al juicio de amparo; a saber:

i) el *amparo indirecto,* que se insta ante los juzgados de distrito o, excepcionalmente, ante los tribunales unitarios de circuito, y que tiene dos instancias. De lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley de Amparo se advierte que procede contra normas y actos de autoridad que no tengan el carácter de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, así como contra omisiones de la autoridad. Asimismo, es posible combatir actos y omisiones de algunos particulares, y

ii) el *amparo directo*, que es materia del conocimiento de los tribunales colegiados de circuito; normalmente es uniistancial[43] y procede, conforme al artículo 170 de la Ley de Amparo, contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a un juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, respecto de los cuales ya no proceda algún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, con las condiciones y presupuestos enunciados en la propia ley, ya sea por argumentar violaciones al momento de dictar el acto reclamado (*in iudicando*) o por violaciones a las reglas del procedimiento *(in procedendo*). En cuanto a estas últimas, sobresalen en la normatividad de manera enunciativa las hipótesis de procedencia en los artículos 172 y 173 de la Ley de Amparo. Debe agregarse que, en caso de que se impugne alguna norma, esta no se destacará como acto reclamado, sino como un concepto de violación más (antes bien, de estudio preponderante), pues la materia de este amparo lo será el fallo jurisdiccional que puso fin al juicio, resultando que, de ser estimada como inconstitucional esa ley, el

[42] Su procedencia a instancia de parte agraviada; la relatividad de las sentencias y el caso específico de declaratoria general de inconstitucionalidad; la procedencia de la suplencia de la queja; el carácter tutelar del amparo en materia agraria; los supuestos en que procede contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; el carácter definitivo de los actos materia de aquel, así como sus excepciones; los casos en que conocen los tribunales colegiados de circuito; la facultad de atracción de la SCJN; los supuestos en que debe promoverse ante los juzgados de distrito; el recurso de revisión; la suspensión —ponderativa— del acto reclamado, etcétera.

[43] Si bien existe el recurso de revisión ante la SCJN, conforme al art. 81, frac. II de la Ley de Amparo, este se limita a las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la CPEUM o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia.

efecto será que en la nueva resolución que en cumplimiento emita la responsable, dicha norma no sea aplicada.[44]

2.5. El juicio de amparo directo en materia familiar

Enunciada *ut supra* la procedencia del amparo directo, conviene ahora avocarse al tema de dicha figura en materia familiar, aunque previamente es menester precisar algunas ideas respecto de la autonomía del derecho de familia y la distancia que ha venido tomando en relación con otras ramas del derecho, como la civil.

Por ser la familia la base de la sociedad, el Estado supervisa y vigila de manera cercana su desarrollo. El derecho familiar, que originalmente ha formado parte del derecho civil, se concibe actualmente, y sin lugar a dudas, como una rama autóno-

[44] Las características que distinguen a esas vías tratándose del amparo contra leyes radican, esencialmente, en lo siguiente: *a)* en el amparo indirecto la ley es uno de los actos reclamados y las autoridades legisladoras participan en el juicio como autoridades responsables, mientras que en el amparo directo la ley no puede constituir un acto reclamado ni se emplaza como autoridades responsables a sus autores; *b)* en la vía indirecta el amparo concedido contra la ley produce la consecuencia práctica de invalidarla por cuanto hace al quejoso, por ende, no se le aplicará mientras esté vigente; en tanto que en la vía directa el amparo se concede única y exclusivamente en contra de la sentencia, laudo o resolución reclamada y no contra la ley, por tanto, la concesión solamente vincula a desaplicar la ley en ese caso concreto, pero no impide que se le vuelva a aplicar al quejoso; *c)* en el amparo indirecto pueden rendirse pruebas para demostrar la inconstitucionalidad de la ley, mientras que en la vía directa no existe tal posibilidad, aun cuando el quejoso pueda apoyarse en las pruebas ofrecidas ante la responsable para demostrar tal inconstitucionalidad; *d)* en el amparo indirecto promovido sin agotar antes algún medio de defensa ordinario, el juez de distrito tiene amplias facultades para determinar la improcedencia del juicio; en cambio, en el amparo directo (y en aquellos amparos indirectos promovidos después de haberse agotado un medio ordinario de defensa) deben respetarse los presupuestos procesales que ya estén determinados por la autoridad responsable, tales como el interés jurídico, la legitimación, la personalidad, etcétera; *e)* en el amparo indirecto los tribunales colegiados de circuito, a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1999, así como de la expedición de diversos acuerdos generales emitidos por el Pleno de la SCJN, como el 5/2013, participan como órganos de segunda instancia en virtud de la delegación competencial que les hace el Alto Tribunal; *f)* en el amparo indirecto solo pueden interponer revisión, en defensa de la constitucionalidad de la ley, los titulares de los órganos de Estado a quienes se encomiende su promulgación, o quienes la representen, en tanto que en el amparo directo, como ya se dijo, no participan los órganos legiferantes y, por ende, no son ellos quienes pueden interponer la revisión; en cambio, en muchos casos, la autoridad que aplicó la ley figura como tercero interesado y puede, con ese carácter, hacer valer dicho recurso; *g)* en el amparo indirecto el juez de distrito resuelve sobre la suspensión de los actos reclamados, mientras que en el directo esa decisión le corresponde a la autoridad responsable, y *h)* en el amparo indirecto (en el recurso de revisión) los criterios de los tribunales colegiados pueden engendrar jurisprudencia, en tanto que en el amparo directo en donde se resuelva respecto de la constitucionalidad de una norma, no la integran. Véase Tesis P. VIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, marzo de 2005, p. 5. Véase también Tesis P. LX/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, septiembre de 1988, p. 56.

ma. De ahí que diversos estados de la República tengan leyes sustantivas familiares, así como códigos familiares y de procedimientos familiares,[45] a la par de los códigos civiles y de procedimientos civiles.

Hoy día existen juzgados de lo familiar diferentes a los civiles, por ende, existen jueces de lo familiar distintos a los jueces civiles, y con atribuciones de índole diversa, cuya finalidad es salvaguardar las instituciones familiares.[46]

Por añadidura, el procedimiento familiar presenta un tono inquisitivo, en donde el juzgador puede participar activamente en el enjuiciamiento, recabando pruebas incluso oficiosamente, en aras de salvaguardar los dos intereses que tutela: el de la familia y el de la niñez;[47] asimismo, se trata, por lo general, de asuntos donde la litis es abierta,[48] impera el principio de *ultima ratio* o de mínima intervención[49] y la aplicación de las normas (procesales) debe hacerse con flexibilidad.[50]

---

45 Según datos de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB), los estados de la República que han escindido a la materia familiar de la civil son: Baja California (Ley de Familia); Coahuila (Ley para la Familia); Chiapas (Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables); Guerrero (Ley de Divorcio); Hidalgo (Ley para la Familia); Michoacán (Código Familiar); Morelos (Código Familiar); San Luis Potosí (Código Familiar); Sinaloa (Código Familiar); Sonora (Código de Familia); Yucatán (Código de Familia) y Zacatecas (Código Familiar). *Reunión de planeación del diagnóstico para la implementación de la oralidad civil y familiar.* Tepic, CONATRIB-Comisión para la Implementación de la Oralidad Civil y Familiar, 2018.

46 En el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), desde 1971 se crearon los primeros juzgados familiares. Véase Güitrón Fuentevilla, Julián, "Orden público, naturaleza jurídica y autonomía del Derecho Familiar Mexicano", *XVII Congreso Internacional de Derecho Familiar. Disertaciones y ponencias,* Mar del Plata, La Ley-Abeledo Perrot, 2012, p. 72. En el estado de Yucatán se hizo lo propio en virtud del acuerdo de 9 de enero de 1980, adoptado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, integrado en ese tiempo por los señores magistrados Francisco Repetto Milán, Carlos Denis Chacón (presidente), José Alfonso López Manzano, Álvaro Peniche Castellanos, Manuel Fernández Torres y Alfredo Navarrete Ruiz del Hoyo, en el cual se designó como juezas primera y segundo de lo familiar, a las abogadas Elvira Concepción Pasos Magaña (actualmente Magistrada federal en retiro) y Luisa Eugenia Lizama Martínez de Pereira (+q.e.p.d.). Véase Rivero Evia, Jorge (coord.), *Código de Procedimientos Familiares del Estado de Yucatán. Comentado,* Mérida, Poder Judicial del Estado de Yucatán, 2014, p. 81.

47 Véase Tesis VII.2o.C.120 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 42, mayo de 2017, t. III, p. 1929.

48 Véase Tesis I.3o.C. J/67 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, lib. III, diciembre de 2011, t. 5, p. 3700.

49 Consistente en que el actuar del juez debe guiarse por el principio de mínima intervención posible; por lo que, tratándose de juicios en los cuales se ventilen derechos de familia, incluidos los relacionados con menores, el juzgador, en principio, deberá limitarse a resolver la controversia familiar puesta a su consideración, sin problematizar aspectos que corresponde resolver a la familia conforme a su libertad configurativa y, únicamente, imponer medidas extra litis, cuando se haya visto superada la capacidad conciliatoria del núcleo familiar. Véase Tesis VII.2o.C.153 C (10a.), G*aceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 56, julio de 2018, t. II, p. 1476.

50 Véase Tesis I.5o.C.147C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 1374.

Haciendo un paréntesis histórico, México fue el primer país del orbe que identificó las particularidades de la rama familiar, al contar con una legislación autónoma respecto de aquella, a saber, la Ley Sobre Relaciones Familiares, promulgada por Venustiano Carranza en Veracruz, el 8 de abril de 1917.[51]

Ahora bien, la Ley de Amparo únicamente alude como tal al "amparo en materia familiar" con relación al amparo indirecto, al disponer, en el artículo 5 *in fine*, la legitimación del Ministerio Público Federal para interponer recursos.[52] En lo atinente al amparo directo, tampoco se hace referencia expresa, pues la materia familiar estaría subsumida al ámbito jurisdiccional civil (en el catálogo de violaciones procesales contenidos en el art. 172).[53]

No obstante, debe reconocerse que la normatividad de amparo regula diversas disposiciones que vienen a privilegiar a ciertos grupos vulnerables (menores de edad, personas con discapacidad, etc.), y que rigen en todos los procesos del juicio de derechos fundamentales. Asimismo, y en atención a materias específicas, la ley contempla reglas que facilitan el acceso a la justicia, por ejemplo, a los obreros en materia

---

51 "[…] Solo son comparables a esta Ley, por su importancia política y social, los artículos 3º y 123 de la flamante Constitución; pero mientras estos artículos han provocado intensas discusiones, comentarios periodísticos, conferencias y críticas de todo género, la ley sobre relaciones familiares ha pasado inadvertida […]. La revolución jurídica se inicia con esas leyes, que sean cuales fueren sus méritos o sus defectos, tienen una finalidad perfectamente definida, y significan una transmutación colosal de valores morales […]". Pallares, Eduardo, *Ley sobre relaciones familiares. Comentada y concordada con el Código Civil vigente en el Distrito Federal y leyes extranjeras,* México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1917, pp. 1 y 2.

52 Artículo 5.- […] Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de *la materia familiar*, donde solo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, solo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia […] (cursivas añadidas).

53 Artículo 172. En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, *civiles*, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando: I. No se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley; II. Haya sido falsamente representado en el juicio de que se trate; III. Se desechen las pruebas legalmente ofrecidas o se desahoguen en forma contraria a la ley; IV. Se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado; V. Se deseche o resuelva ilegalmente un incidente de nulidad; VI. No se le concedan los plazos o prórrogas a que tenga derecho con arreglo a la ley; VII. Sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes; VIII. Previa solicitud, no se le muestren documentos o piezas de autos para poder alegar sobre ellos; IX. Se le desechen recursos, respecto de providencias que afecten partes sustanciales del procedimiento que produzcan estado de indefensión; X. Se continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o la autoridad impedida o recusada, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley expresamente la faculte para ello; XI. Se desarrolle cualquier audiencia sin la presencia del juez o se practiquen diligencias judiciales de forma distinta a la prevenida por la ley; y XII. Se trate de casos análogos a los previstos en las fracciones anteriores a juicio de los órganos jurisdiccionales de amparo […] (cursivas añadidas).

laboral, al imputado y a la víctima del delito —en materia penal— o al campesino en materia agraria.

Una especie de tales disposiciones se ubica en el artículo 79 de la Ley de Amparo, que contempla la figura de la suplencia de la queja, implicando una excepción al principio general del estricto derecho.[54]

En lo que nos interesa, la fracción II del artículo 79 de la Ley de Amparo señala: "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: […] II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia […]".

La norma transcrita prevé la suplencia de la queja deficiente a favor de tres grupos distintos: los menores de edad, los "incapaces" y la familia, en aquellos casos en que se afecte su orden y desarrollo.

Conviene recordar que ese último supuesto de suplencia de la deficiencia de la queja no existía en la Ley de Amparo abrogada, cuyo artículo 76 bis, fracción V, únicamente preveía dicha figura a favor de menores de edad e "incapaces".

La causal añadida —a favor del orden y desarrollo de la familia— puede empalmarse en juicios de divorcio, con un número importante de decisiones que recaen sobre los menores de edad, como lo referente a sus alimentos, custodia, visitas y convivencias con los padres, así como la patria potestad.[55] Asimismo, sería aplicable en controversias de paternidad,[56] alimentos (no necesariamente derivados de divorcio)[57] e incluso en sucesiones.[58]

---

54 "[…] La suplencia de la queja deficiente, pertenece al género del principio jura novit curia, cuyo significado literal señala que 'el juez conoce los derechos', con lo que se quiere dar a entender que 'las normas jurídicas deben ser conocidas y aplicadas por el juzgador, aun cuando las partes no las invoquen o lo hagan erróneamente'. El origen de esta suplencia en la legislación mexicana tuvo como fundamento el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que en numerosas ejecutorias sostuvo, que el juez debería enmendar el error en que hubiera incurrido el quejoso al citar la garantía individual en su escrito de demanda, y conceder el amparo por la que realmente apareciera violada en autos, ya que los juzgadores negaban continuamente el amparo fundándose en el principio de estricto derecho, con lo cual aplicaban la ley según el sentido literal de la misma, en todo su rigor, sin suavizarla con la equidad […]". Paniagua Salazar, Jorge y Paniagua Alcocer, Jorge, *La suplencia de los planteamientos del derecho en el juicio agrario,* México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2006, p. 17.

55 Véase Tesis 1a./J. 42/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 59, octubre de 2018, t. I, p. 773.

56 Véase Tesis XVII.1o.C.T.16 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 26, enero de 2016, t. IV, p. 3250.

57 Véase Tesis (IV Región) 2o. J/8 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 53, abril de 2018, t. III, p. 1872.

58 Véase Tesis VII.2o.C.45 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 43, junio de 2017, t. IV, p. 3020.

De ello se observa que el amparo familiar presenta una técnica especial, pues abarca un espacio residual de relaciones jurídicas que pueden estar en juego y cuya existencia y relevancia deberá constatarse caso a caso, lo que denota una identidad propia manifiesta que lo distancia del amparo civil, en el cual impera el diverso principio del estricto derecho.

III. El juicio de amparo y su efectividad, allende la mera legalidad. Especial referencia al amparo directo en materia familiar

El juicio de amparo mexicano es el recurso judicial efectivo al que alude el artículo 25 de la CADH.[59] En ese orden de ideas, es el proceso constitucional tuitivo de los derechos humanos en la nación.

El ámbito protector del amparo irradia —en su vertiente familiar—, fundamentalmente, los derechos humanos reconocidos en los artículos 1 y 4 de la CPEUM, así como los tratados internacionales que en la materia ha firmado el Estado mexicano (como lo es, entre otros, la Convención sobre los Derechos del Niño).

En atención a ello, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a tutelar, en su máxima expresión, los derechos humanos derivados de la trama familiar; en específico de las personas más vulnerables en aquellas relaciones de familia (menores de edad, personas con discapacidad, personas en edad senescente, etc.), aplicando, a su vez, la normativa específica contenida en los códigos civiles, familiares y de procedimientos civiles o familiares correspondientes.[60]

Como se ha visto, el derecho de familia y su adjetivización procesal utilizan una técnica diversa a la del derecho civil y del procesal civil. Lo mismo resulta en el juicio de amparo. A la par, como se ha expuesto, el amparo directo emergió como una especie de amparo casación, en el cual impera la formalidad, el estricto derecho, y su alcance se limita al tema de la mera legalidad (violaciones *in iudicando* e *in procedendo*).

Sin embargo, el nuevo paradigma de los derechos humanos en México ha producido que el juicio protector de tales prerrogativas esenciales supere los límites y valladares que la misma Ley de Amparo impone.

Lo anterior en virtud de que el amparo directo, en la actualidad, puede versar sobre temas que trascienden a la mera legalidad; a saber: constitucionalidad y convencionalidad, aun sin que sean propuestos por el impetrante, es decir, advertidos oficiosamente por el juzgador de amparo, supliendo la deficiencia de la queja.

---

59 Véase Tesis 2a. IX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 15, febrero de 2015, t. II, p. 1771.

60 Véase Tesis I.5o.C153C (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, lib. VIII, mayo de 2012, t. 2, p. 1863.

En efecto, acorde al artículo 1 de la CPEUM, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en aquella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, interpretando las normas relativas a esos derechos de conformidad con dichos ordenamientos (principio de interpretación conforme), favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro persona).

Lo anterior acorde con los principios de interdependencia, indivisibilidad, universalidad y progresividad, de los cuales se advierte que los derechos humanos se interrelacionan y dependen recíprocamente unos de otros y tienen como origen común la dignidad humana, por lo cual no es procedente relegar algunos para conceder prioridad a otros, ni puede existir jerarquía entre ellos, lo que significa que todos los derechos humanos deben ser objeto de protección sin distinción alguna.

Así, de conformidad con el diverso artículo 103 de la misma CPEUM, a las autoridades jurisdiccionales que conozcan del amparo les corresponde, con mayor énfasis, en razón de sus funciones de impartición de justicia y conforme al objeto del citado juicio, proteger y garantizar aquellos derechos en las controversias sometidas a su competencia.

Por su parte, los artículos 8 de la DUDH y 25.1 de la CADH reconocen que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales competentes, que la "amparen" contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y esos instrumentos normativos.

Asimismo, el Pleno de la SCJN sostuvo en la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad", que los jueces están autorizados para realizar un control de convencionalidad *ex officio*, esto es, con independencia de que las partes lo invoquen, pues dicha facultad no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones de los accionantes en cada caso concreto.

Por ende, el juicio de amparo directo ya no se limita a la mera legalidad como el antiguo recurso de casación, sobre todo tratándose de la materia familiar, en atención a los sensibles derechos que se encuentran de por medio.

Así las cosas, cuando el juzgador de amparo advierta que la norma general,[61] acto u omisión reclamado de la autoridad responsable vulnera los derechos humanos del quejoso, debe abordar el estudio de esa violación, con independencia de que las partes invoquen o no dicha infracción en sus conceptos de violación o agravios, pues de esta manera se favorece el acatamiento de los principios señalados y se resguarda el efecto útil del juicio de amparo como medio eficaz de protección de los derechos humanos.

[61] Véase Tesis 2a./J. 69/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 7, junio de 2014, t. I, p. 555.

IV. Conclusión

El juicio de amparo se ha desenvuelto de manera formidable en nuestro país desde su original concepción decimonónica.

Si bien ha sido una evolución que experimentó un camino largo, tortuoso y difícil, ha quedado claro que los límites iniciales del actual proceso tuitivo de los derechos humanos se han ampliado considerablemente: de un juicio en el que se podían reclamar solamente actos de autoridades específicas (del poder ejecutivo y legislativo) a un procedimiento en el que pueden combatirse actos y omisiones prácticamente de cualquier autoridad (incluyendo los de los poderes judiciales), inclusive de algunos particulares.

En el tema específico a la materia familiar, paulatinamente, y a la par de la evolución del derecho de familia en nuestro país y la distancia que ha tomado respecto del derecho civil, puede aseverarse la existencia de un juicio de amparo familiar, con reglas y peculiaridades muy características que lo sitúan en un plano que privilegia, sobre todo, los bienes jurídicos tutelados en el artículo 4 de la CPEUM.

Si bien el amparo directo emergió a la luz del recurso de casación, el cual es estricto, formal, y ocupa temas de mera o estricta legalidad, esa especie de amparo (y en especial el referente al ámbito familiar) ha trascendido a su prístina concepción y regulación, puesto que, derivado del actual contenido de la CPEUM, el órgano jurisdiccional correspondiente (principalmente los tribunales colegiados de circuito) no solamente podrán, sino deberán, suplir la deficiencia de la queja —incluso ante la ausencia de conceptos de violación—, cuando adviertan que una norma es inconstitucional o inconvencional, yendo más allá de las hipótesis de violaciones adjetivas que limitaban su actuar.

PARTE IV
AMPARO DIRECTO
Y FEDERALISMO JUDICIAL

El amparo judicial y la "imposible tarea" del Poder Judicial de la Federación

Héctor Fix-Fierro

> […] habrá que reflexionar si la respuesta que estamos dando mediante la creación de Tribunales Colegiados ataca el problema de raíz, pues hasta ahora hemos pensado que el problema es cuantitativo y por eso la respuesta es orgánica. Sin embargo, hemos visto que este problema en muchos casos se ve solucionado solo de manera temporal. Habría que empezar a reflexionar si el problema es más bien de naturaleza funcional, pues si ello es así, entonces tendríamos que empezar a recorrer un camino distinto […].
>
> Genaro David Góngora Pimentel (1999)[1]

I. Planteamiento

El juicio de amparo es el instrumento procesal más importante que ha desarrollado el ordenamiento jurídico mexicano para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.[2] Como tal, procede contra toda clase de actos de las autoridades públicas: leyes, actos administrativos y resoluciones judiciales. Que cualquiera de los tres poderes puede violar tales derechos a través de las normas generales o particulares que dictan cotidianamente es algo que está fuera de duda. Lo que no resulta del todo claro —en el caso del poder judicial— es que se necesite un *proceso especial*, como lo es el juicio de amparo, para resolver tales violaciones cuando son cometidas por funcionarios judiciales, pues estos forman parte de una organización cuyos actos son revi-

[1] SCJN (1999, p. 375).

[2] Fix-Zamudio (2011, pp. 295 y ss.).

sados habitualmente por las diversas instancias que la componen, a través de los medios de impugnación adecuados para tal fin, precisamente cuando son violatorios de los derechos de los justiciables conforme a la Constitución y las leyes. ¿Qué necesidad y justificación hay de que se revise nuevamente la actuación de jueces y magistrados a través de un juicio especial para la protección de los derechos fundamentales?

La pregunta anterior surgió con fuerza a los pocos años del establecimiento del juicio de amparo como institución consagrada en el orden jurídico nacional. Quedó zanjada poco tiempo después, pero las consecuencias de la solución que se impuso entonces duran hasta nuestros días. Ciertamente, tal solución no era obvia ni fue aceptada pacíficamente, sino que se perfiló al calor de agudas controversias y arduas batallas judiciales.

Cuando se implantó por primera vez a nivel nacional, a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (a la Constitución Federal de 1824), por influencia del insigne Mariano Otero (1817-1850), el amparo quedó configurado como un procedimiento a cargo de los tribunales federales para remediar las violaciones a los derechos constitucionales de los individuos que fueran cometidas por los poderes ejecutivo o legislativo de la federación o de los estados. Cuando esta institución pasó a la Constitución de 1857, su procedencia ya no se circunscribió expresamente a las normas o los actos expedidos por esos poderes, sino a las leyes o actos "*de cualquiera autoridad* que violen las garantías individuales" (art. 101, fracc. I); sin embargo, la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo, expedida en 1869, prohibió expresamente en su artículo 8 la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) lo declaró implícitamente inconstitucional, al aceptar que tales resoluciones podían violar las garantías contenidas en el artículo 14 cuando no fueran *exactamente aplicadas* al hecho castigado por la ley. Dicho en otras palabras: si los jueces cometían un error en la aplicación de la *ley ordinaria*, estarían violando también un *derecho constitucional*.

Es muy conocida la historia de cómo acabó por aceptarse el amparo contra resoluciones judiciales (en adelante, amparo judicial),[3] por lo que no abundaremos en ella aquí.[4] La cuestión se planteó en la superficie —según hemos dicho— como un problema de interpretación del artículo 14 constitucional. Por debajo de esta superfi-

[3] Las resoluciones judiciales son de diverso tipo y contra todas ellas puede ser procedente el juicio de amparo. Al amparo que se interpone contra *sentencias definitivas* se le conoce actualmente como *amparo directo*, por interponerse de manera directa ante la SCJN (antiguamente) o ante los TCC (actualmente), aunque sería preferible hablar de *amparo de una sola instancia o uniinstancial* (en el siglo XIX implicaba siempre dos instancias). Por razones históricas y de conveniencia nos referiremos principalmente a él como *amparo judicial*. Sobre los orígenes y desarrollo del amparo directo, véase el magnífico estudio de Bustillos (2008).

[4] Además del trabajo de Bustillos citado en la nota anterior, véase Soberanes Fernández (1992 a y b; 2011) y Cabrera Acevedo (1997 a, I, pp. 443 y ss.; II, pp. 199 y ss.).

cie, la cuestión real radicaba en la independencia e imparcialidad de la justicia local. El diagnóstico negativo sobre ambas tenía el efecto ineludible, fundado en el principio de la supremacía constitucional, de la intervención correctiva de los tribunales federales en cuestiones judiciales originadas en los estados "libres y soberanos".[5] Las precarias circunstancias políticas y económicas en que sobrevivía la justicia de las entidades federativas, así como los intereses y las necesidades de los abogados y sus clientes, influyeron de manera determinante en la aceptación del amparo judicial.

Se trata de una solución que podríamos llamar "histórica", por las fuerzas que llevaron a ella y la contundencia con la que se impusieron. Ello podría llevarnos a verla como inamovible e incuestionable, pero justamente en las últimas décadas —fines del siglo XX y comienzos del XXI— ha vuelto a ser objeto de una acalorada y a veces áspera discusión.[6] Las diferentes posturas que existen al respecto son parciales e incompletas, pero reflejan realidades que deben ser tomadas en cuenta.

Hace unos años, por ejemplo, se podía escuchar, del lado de la justicia local, que los tribunales de las entidades federativas estaban haciendo el trabajo que se negaban a realizar los tribunales federales, ya que un elevado porcentaje de los asuntos de que conocían aquellos correspondían a la llamada "jurisdicción concurrente" en la materia mercantil —que es federal—, comprometiendo una parte significativa de los escasos recursos de los poderes judiciales locales.[7] Respecto al amparo judicial, en particular, se decía que era una instancia adicional utilizada principalmente para dilatar los procedimientos, ya que, en general, resultaba reducido el porcentaje de amparos concedidos. Se aducía también que, en la revisión de las sentencias locales, los juzgadores federales aplicaban muchas veces criterios divergentes o contradictorios, por lo que el otorgamiento o la denegación del amparo parecía volverse un producto del azar que dependía más del tribunal que efectuaba la revisión que de la existencia de "errores" que debieran corregirse necesariamente. Por último, entre los integrantes de los poderes judiciales locales había ya quienes pensaban que estaba decayendo el nivel de la justicia federal, por lo que, en ocasiones, resultaban de mayor calidad las sentencias locales.

También había otras quejas que entraban en los aspectos motivacionales o personales. Se alegaba, por ejemplo, que el amparo judicial convierte a los jueces locales

---

5 Recordemos que la Constitución de 1857 carecía de un art. similar al 161 de la Constitución Federal de 1824, que impedía a los tribunales federales revisar las sentencias locales, al disponer que "[…] todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales [de los estados] serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia".

6 Sobre los debates de entonces y de ahora puede verse Serna de la Garza (2003).

7 Menchaca Salazar (2001, p. 16). El magistrado Menchaca consideraba que no era viable reencauzar hacia los tribunales federales el conocimiento y resolución de los juicios mercantiles, por lo que la solución "más práctica y natural" consistiría en destinar recursos federales a los poderes judiciales locales en proporción a la respectiva carga de trabajo.

en meros "maquiladores" y tramitadores de la justicia federal, provocándoles desinterés y desgano al saber que la verdadera decisión reside en otra instancia. Además, era frecuente oír decir a los jueces y magistrados locales que los juzgadores federales los trataban con distancia y cierto desdén, quizá como consecuencia del tradicional autoritarismo de las instancias federales.[8] Por todo lo anterior, se argumentaba que en estos tiempos del nuevo federalismo se hacía necesario regresar su autonomía judicial a las entidades federativas, pues ya no estarían vigentes las condiciones que llevaron a la aceptación del amparo judicial a fines del siglo XIX.

Por el lado del Poder Judicial de la Federación se escuchaban quejas, en voz más o menos alta, en el sentido de que también los tribunales federales estaban haciendo el trabajo de la justicia local al revisar un buen número de sus resoluciones.[9] En efecto, el constante crecimiento en el número de amparos judiciales, que ha sido muy significativo en las últimas décadas, ha obligado al poder judicial federal a crear, año con año, un número considerable de tribunales, así sea solo para evitar un mayor rezago. Igualmente necesario ha sido nombrar, también a un ritmo acelerado, un número muy elevado de jueces y magistrados cuya experiencia en los distintos cargos judiciales se iría reduciendo, dada la vertiginosa movilidad a la que están sometidos.

Muchas de las quejas y las reclamaciones que hemos mencionado no dejan de contener prejuicios y exageraciones, pero implican preguntas empíricas que hay que tomar en serio y que podrían solventarse a través del estudio cuidadoso de las estadísticas judiciales. Desafortunadamente, dicho estudio se ha realizado solamente de manera parcial, de modo que, de momento, no es posible darles una clara respuesta. Pero aquí es posible ofrecer algunos datos ejemplificativos.

Una cuestión central se refiere al porcentaje de amparos que se conceden sobre el total de sentencias impugnadas. Julio Bustillos examinó una muestra no representativa de expedientes de amparos directos ante los tribunales colegiados del primer circuito (Distrito Federal, ahora Ciudad de México), correspondientes a los años 2001 a 2005. De su análisis determinó que se había concedido el amparo en 39% de ellos, en su mayoría "para efectos", es decir, que la resolución regresa al tribunal que la dictó para la corrección del error por el que se otorgó el amparo (la otra opción es la anulación "lisa y llana" del acto impugnado).[10]

Los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación contienen actualmente cifras detalladas de la estadística judicial anual. Así, por ejemplo, para 2015 pudo determinarse que, del total de resoluciones dictadas en amparo directo por los tribunales colegiados de circuito (TCC), la protección de la justicia federal

8 Véanse Solorio Ramírez (1999) y Caballero Juárez y Concha Cantú (2001, p. 164).

9 Véanse las respuestas de algunos magistrados federales a las preguntas que sobre esta cuestión les planteó Bustillos (2008, pp. 242-245).

10 Bustillos (2008, 239 y ss.).

se concedió en 36.4% de los asuntos (con porcentajes variables por materia: 45.5% en la penal; 30.1% en la administrativa; 22% en la civil, y 46.1% en la laboral).[11] Podemos determinar, igualmente, que la tasa de concesión de amparos directos es variable respecto de los poderes judiciales de las diversas entidades federativas; para 2006 oscilaba entre 37.5% (Hidalgo) y 8.8% (Chihuahua).[12] El problema es que hasta ahora no se ha hecho la compilación de los datos correspondientes al total de sentencias definitivas impugnables mediante el amparo directo en el país en un año determinado, lo que nos permitiría determinar si el uso del amparo es excesivo o no. En todo caso, el porcentaje de sentencias definitivas respecto de las cuales se concede el amparo, en cualquiera de sus modalidades, parece relativamente elevado. Pero con independencia de las hipótesis que puedan comprobarse o no por la vía del análisis estadístico, el debate se ha hecho menos áspero en los últimos años y, por fortuna, empiezan a explorarse soluciones más constructivas.

El propósito de este ensayo es el de examinar el estado actual y las perspectivas futuras de una reforma al juicio de amparo que parece haber quedado pendiente: la del amparo directo o amparo judicial. La reforma constitucional de 6 de junio de 2011 fue, como señalaron sus promotores, una de las más importantes a esta institución en muchas décadas. La iniciativa en la que tuvo su origen dedicó un espacio importante a plantear y justificar una modificación al *statu quo* del amparo judicial, principalmente, mediante el otorgamiento de facultades a los TCC para hacer una selección de los amparos que llegaran a su conocimiento, concentrándose en aquellos que fueran de *importancia y trascendencia*. Esta propuesta no fue aceptada por el Senado, cámara de origen de la iniciativa que se presentó en marzo de 2009.[13] Por tanto, nos preguntaremos si el cambio sigue siendo en verdad necesario y, en caso positivo, cuáles son las condiciones bajo las cuales sería viable y eficaz una reforma en la materia.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primero (II., infra) se exploran brevemente los orígenes, el desarrollo y las consecuencias de la aceptación de la procedencia del amparo en negocios judiciales desde fines del siglo XIX a nuestros días, así como las reformas y cambios cíclicos que se propusieron y aprobaron para atacar el secular problema del rezago judicial. Veremos ahí que algunos de los términos del debate actual son muy similares a los que históricamente se han esgrimido. Ello es un indicio de que se trata de una problemática de raíces muy profundas que no se puede atender con soluciones simples y unilaterales. En el segundo (III., *infra*) examinaremos algunas de las soluciones que se han intentado

11 *Informe anual de labores del Poder Judicial de la Federación 2015*.

12 *Anuario Estadístico Judicial 2006*, México, CIDE-AMIJ, 2010, p. 86.

13 La iniciativa, con los dictámenes y debates puede consultarse en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_DOF_06jun11.pdf*

en años recientes, así como otras que no han sido exploradas, o no de manera suficiente. Por último (IV., infra), haremos una reflexión sobre las perspectivas de esta cuestión, a 100 años de que el Congreso constituyente de 1916-1917 la abordara y se pronunciara por ratificar el que parecía ser ya el juicio de la historia. La conclusión es que, en materia de impartición de justicia, no se ha cerrado aún la etapa que abrió la Constitución de Querétaro, por lo que debemos continuar en la línea de reflexión y de reformas paulatinas que ha permitido lograr avances incuestionables en la última centuria.

II. La "imposible tarea" del Poder Judicial de la Federación

Como señalamos en el apartado anterior, al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la "inexacta aplicación de la ley" por los jueces ordinarios constituía la violación de una garantía individual que podía impugnarse mediante el juicio de amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su plena autonomía en esta materia— y la SCJN se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país. No hay duda de que esta interpretación se debió en mucho a las presiones que sobre los tribunales federales ejercieron justiciables y litigantes que desconfiaban, justificadamente, de la justicia local, pues el escaso desarrollo de la vida jurídica en los estados y las condiciones políticas autoritarias dificultaban la construcción de una justicia profesional e independiente. No puede descartarse, tampoco, el influjo persistente del centralismo tradicional que provenía de los tiempos coloniales.

En un clarividente ensayo publicado en 1906, don Emilio Rabasa examinó ampliamente los problemas y las consecuencias de tal interpretación del artículo 14 constitucional, considerándola desafortunada por todos motivos.[14] En relación con la Corte, Rabasa opinaba que el tribunal solamente podía salir malparado en su aplicación:

> […] la intervención del Tribunal Supremo, ni es de hecho una garantía para el acierto, ni es buenamente posible que llegue a tener tal prestigio bajo el reinado del artículo 14. Y como nunca un error legislativo de ese género pasa sin trascendencias, el mal no obra exclusivamente sobre los casos de aplicación de este precepto, sino que malea y daña la obra en general de la Corte, amenazando al Primer Tribunal con un desprestigio del que no podrán librarlo los esfuerzos de los magistrados más celosos, sabios y honorables.[15]

[14] Rabasa (1993, pp. 1 y ss.).

[15] Rabasa (1993, p. 103). El capítulo XIII del ensayo se intitula "La imposible tarea de la Corte".

Un somero análisis de las estadísticas de la Corte en aquellos años revelaba, según Rabasa, que más de la mitad de los amparos resueltos entre 1904 y 1905 —4 160 expedientes— se referían a violaciones atribuidas a las autoridades judiciales y combatidas con fundamento en el artículo 14. Además de que tales cifras solamente permitían un examen superficial de los expedientes que se debatían en el Pleno, lo verdaderamente grave era que para entonces la Corte ya acumulaba un rezago de 3 457 expedientes que no se veía para cuándo podrían desahogarse; las proyecciones de crecimiento de las cargas de trabajo en los siguientes diez años pronosticaban un rezago de 30 a 40 mil expedientes. En resumen: "Esta situación gravísima no tiene alivio posible. Muy al revés, se empeora y tiene que seguir empeorando todos los días, de suerte que antes de mucho mostrará, por efectos que no podrán ocultarse ni sufrirse, que la institución queda inútil, como maquinaria que se paraliza si se atasca de materia prima".[16]

Rabasa tampoco aceptó el argumento de que la "mala" administración de justicia en los estados de la república justificaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Nada garantizaba —decía él— que quienes estaban encargados de corregir sus errores e injusticias, hicieran mejor esa labor. Por ello, lo consecuente era pedir el mejoramiento de la administración de justicia en los estados.[17]

En 1908 se discutió y aprobó una adición al artículo 101 constitucional (correspondiente al 103 actual), que tenía el objetivo de limitar el número de amparos en asuntos judiciales civiles al exigir el agotamiento de los recursos ordinarios antes de acudir a los tribunales de la federación.[18] El debate en las cámaras del Congreso de la Unión repasó los argumentos, tanto a favor como en contra, que recurrentemente se habían esgrimido (y se siguen esgrimiendo) en la materia.[19] Rabasa participó en su calidad de senador y ahí reiteró la posición que había asumido en su ensayo de 1906. Otro senador (Enríquez) lo refutó, señalando que, según los datos estadísticos que le había proporcionado el propio presidente de la SCJN, los juzgados de distrito y la Corte estaban en condiciones de manejar y superar el rezago en materia de amparo.[20] Con independencia de si esta era efectivamente la situación, pues

16 Rabasa (1993, p. 107).

17 Rabasa (1993, pp. 111 y ss.). El mejoramiento de la justicia de los estados sigue siendo una propuesta actual y una etapa previa necesaria a la reforma del amparo judicial, según se argumenta más adelante.

18 Este requisito se conoce como "principio de definitividad" y se ha convertido en un principio general del juicio de amparo. La adición citada disponía lo siguiente: "Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación".

19 El resumen del debate puede consultarse en Cossío Díaz (2014, pp. 97 y ss.).

20 Cossío Díaz (2014, pp. 101 y 102).

la adición tuvo el efecto de disminuir de manera apreciable los amparos judiciales en materia civil en los años subsecuentes, aunque quizá solo de manera transitoria,[21] el pronóstico de Rabasa se cumpliría con fuerza hasta los años cuarenta y cincuenta del siglo xx.

En el constituyente de 1916-1917, como bien se sabe, se debatió nuevamente la conveniencia del amparo judicial, pero finalmente se decidió conservarlo e incorporarlo expresamente en la Constitución. En el informe que acompañaba al proyecto de reformas que el Primer Jefe, Venustiano Carranza, presentó al Congreso constituyente, se reconocía, por un lado, que el amparo se había desnaturalizado, entre otras razones, al servir de medio para acabar con la soberanía de los estados, pero, por el otro, se le aceptaba como un mal necesario ante las condiciones que seguían guardando los tribunales comunes, para terminar señalando, en un famoso pasaje:

> El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no solo injusto, sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastaría 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 las bases que se proponen para su reglamentación.[22]

Al discutirse el proyecto del artículo 107 constitucional, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular al dictamen de la Comisión, el que pretendía revertir la centralización de la justicia ordinaria en los tribunales federales a través del amparo, proponiendo volver al sistema de 1824, que obligaba a que los asuntos iniciados ante los tribunales locales concluyeran también en ellos. Para los autores de dicho voto la procedencia del amparo contra sentencias de los

---

21 De acuerdo con los datos estadísticos compilados por Cossío Díaz (2014, p. 104 n. 61), en el año judicial 1908-1909 los ingresos de asuntos disminuyeron 19% y los pendientes de resolución 48%. Los datos hasta 1911 demuestran que el alivio bien pudo haber sido solo temporal, que es lo que ocurrió en las reformas que tuvieron el mismo propósito durante la mayor parte del siglo xx.
Conviene agregar que la reforma fue transitoria en otro sentido: Venustiano Carranza expidió, el 28 de septiembre de 1915, un decreto de reforma a la Constitución por el cual se restablecía la redacción del artículo 101 (el decreto se refiere al art. 102) anterior a la reforma de 1908. La exposición de motivos ofrece varias razones para el cambio, pero quizá la principal haya sido que "las restricciones para la promoción del amparo en materia civil, eran notoriamente inadecuadas y por lo mismo, ineficaces para corregir los males que señalaban el Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadoras". Véase el decreto en Marván Laborde (2006, III, pp. 3469-3471).
La última vuelta de tuerca en esta historia es que, al aceptar expresamente el amparo en asuntos judiciales (civiles y penales), el constituyente de 1916-1917 restableció, en la frac. II del art. 107, el requisito del agotamiento de los recursos procesales ordinarios para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

22 Citado en Marván Laborde (2006, I, p. 8).

jueces de los estados nulificaba a la justicia local, y el hecho de que ningún litigante se conformara con la última sentencia del tribunal de un Estado, sino que acudiera siempre a la Corte, era más bien la causa, y no el efecto, del desprestigio de la justicia local: "De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas […]".[23]

La asamblea no aceptó estos razonamientos y siguió, en cambio, la propuesta de Carranza.

La ratificación del amparo judicial en asuntos de legalidad obligó a la Corte a desviar la atención respecto de lo que debía ser su función principal —el control de la constitucionalidad— y le generó en verdad una "tarea imposible", la que en gran parte motivó los principales cambios de organización y competencia del Poder Judicial de la Federación no solamente en las últimas décadas del siglo XIX, sino durante casi todo el siglo XX.[24]

Puede decirse que, entre 1928 y 1994, la mayoría de dichos cambios apuntó esencialmente a mitigar la carga de trabajo de la SCJN. La reforma de 1928 aumentó el número de ministros de 11 a 16, los que se distribuyeron en tres salas especializadas por materia. En 1934 aumentó nuevamente el número de ministros a 21 y se introdujo una cuarta sala especializada en materia laboral. En 1951 se estableció una Sala Auxiliar, conformada por cinco ministros supernumerarios, así como los primeros cinco TCC, a los que la Corte pudo transferir 27 mil asuntos de su competencia en sus primeros años de funcionamiento. Sin embargo, el alivio fue transitorio, pues en 1960 el rezago ya era de 14 mil asuntos (de los cuales cerca de 5 mil correspondían solamente a la Sala Administrativa), y en 1965 ya había crecido de nuevo a casi 19 mil asuntos.[25]

La reforma constitucional de 1967 redistribuyó nuevamente las competencias entre los tribunales colegiados y la Corte, dejando a esta última los asuntos de mayor trascendencia social y económica.[26] El ciclo se repitió: el número de asuntos rezagados disminuyó en los años posteriores a la reforma y luego se inició un nuevo y moderado crecimiento hasta mitad de los años ochenta.

---

23 Citado en Marván Laborde (2006, II, p. 2155).

24 Después de 1917 ha habido diversas iniciativas para suprimir o limitar el llamado amparo judicial, pero es un tema pendiente hasta el día de hoy. Sobre algunos de estas propuestas véase Bustillos (2010).

25 Fix-Zamudio (1987, pp. 377-379). Justamente a fines de 1964 se constituyó una comisión de cinco ministros, incluyendo al presidente de la Corte, para "el estudio y elaboración de un anteproyecto de reformas legislativas tendientes a abatir el problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia". Véase SCJN (1965, p. 27).

26 Fix-Zamudio (1987, p. 379).

La reforma constitucional y legal de 1987-1988 transfirió de manera radical a los TCC la última palabra en cuestiones de legalidad, dejando en manos de la Suprema Corte la resolución última de las cuestiones de constitucionalidad. A esta transferencia le siguió un crecimiento cada vez más acelerado en el número de estos tribunales, con el fin de atender la creciente demanda de amparos judiciales. No obstante, las soluciones que pueden darse a la "imposible tarea" —con independencia del hecho de que se trate todavía de un problema real— no se limitan a la creación de tribunales y plazas judiciales. Existen otras posibilidades, igualmente importantes, que serán materia de análisis en el siguiente apartado.

III. Las soluciones

En este apartado examinaremos las ventajas e inconvenientes de las medidas y los cambios que pueden contribuir a abordar el problema del crecimiento de los amparos judiciales ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Tales soluciones no son exhaustivas, pero tampoco se limitan a las que se han discutido o intentado en épocas anteriores. Así, por ejemplo, no examinamos aquí, con detalle, una propuesta que han hecho los poderes judiciales de los estados, en el sentido de convertir a los actuales TCC en supremas cortes locales (en cierto modo ya lo son). Esta propuesta no resolvería la cuestión de fondo, que es la posibilidad y el alcance de la impugnación de las sentencias locales ante un tribunal federal en razón del cumplimiento de la Constitución general. Por las mismas razones, tampoco examinamos la propuesta de crear una casación local que, aun cuando superara los vicios de la casación decimonónica, tendría que competir desventajosamente con el actual amparo judicial, como ya ocurrió a fines del siglo xix y comienzos del xx.[27] La viabilidad de ambas propuestas está supeditada al mejoramiento de la justicia local y a la superación de la desconfianza que todavía priva hacia ella. En síntesis: la complejidad del problema obliga a pensar que una solución eficaz y duradera solamente puede ser resultado de una combinación de elementos que interactúen favorablemente entre sí en el largo plazo.

3.1. La creación de tribunales colegiados de circuito

La principal estrategia del Poder Judicial de la Federación para dar solución al crecimiento en la demanda de amparos judiciales ha sido la creación acelerada de TCC. El cuadro 1 ofrece algunos datos estadísticos al respecto:

[27] Véase Bustillos (2004), también incisos 3. y 4., infra, así como Fix-Fierro (2001).

Cuadro 1. Número y desempeño de los TCC
(1950-2015)

Año	*TCC*	*Población total (en miles)*	*Población /TCC (en miles)*	*Ingresos*	*CT*	*Egresos*	*Quedan*	*CT por TCC*	*Egresos como % de ingresos*	*Quedan por TCC*
1950	5	25 791	5 158	10 097	10 097	3 057	7 040	2 109	30.3	1 408
1960	6	34 923	5 821	7 441	9 350	7 361	1 989	1 558	98.9	332
1970	13	48 225	3 710	16 659	29 586	18 476	11 110	2 276	110.9	855
1980	21	66 846	3 183	27 502	37 142	25 868	11 274	1 769	94.1	537
1990	66	81 249	1 231	65 520	82 338	64 799	17 539	1 248	98.9	266
1995	83	91 120	1 098	88 821	112 684	96 981	15 703	1 358	109.2	189
2000	138	97 400	705	188 081	252 502	193 609	58 893	1 830	102.9	427
2005	172	103 263	600	247 808	295 999	243 194	52 805	1 721	98.1	307
2010	191	112 337	588	312 476	393 577	305 844	87 379	2 061	97.9	457
2015	222	119 938	540	380 074	497 474	372 680	122 656	2 241	98.1	552

Elaboración propia, utilizando datos de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1950-2015.
Notas: TCC = Tribunales Colegiados de Circuito; CT = carga de trabajo.

Aunque los primeros cinco TCC se crearon hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950. La carga de trabajo está compuesta por los ingresos de un año más los asuntos pendientes del anterior. La cifra de cargas de trabajo y pendientes promedio están redondeadas.

La población en 2000 y 2010 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de esos años, mientras que el número de habitantes para 1995, 2005 y 2015 resulta de los conteos de población o de la encuesta intercensal del año respectivo, de acuerdo con los datos de INEGI.[28]

Para 2010 no se contabilizaron 29 TCC auxiliares; en 2015, las cifras no contabilizan 31 TCC auxiliares; se trata de órganos de creación temporal que apoyan a los tribunales de radicación de los asuntos con el dictado de las resoluciones correspondientes.

[28] *http://www.inegi.org.mx*

El cuadro anterior contiene información de gran interés. En primer lugar, revela que la relación entre el número de TCC respecto de la población total del país ha ido disminuyendo de manera constante a partir de la creación de los primeros tribunales. Dicho en otras palabras: el aumento en el número de TCC se ha producido a un ritmo más acelerado que el crecimiento de la población, lo que es congruente con la ampliación de la competencia de dichos tribunales y la necesidad de mejorar el acceso a la justicia.

No obstante lo anterior, se advierte que la tendencia general en cuanto a ingresos, cargas totales de trabajo, egresos y asuntos pendientes de los TCC, es hacia un incremento constante que induce a continuar con la creación acelerada de nuevos órganos jurisdiccionales; sin embargo, otras cifras del cuadro nos dan un panorama más matizado. Así, la carga de trabajo promedio aumenta y disminuye de manera cíclica. En 1951 era de aproximadamente 2 100 asuntos por tribunal, cifra que disminuye primero, luego aumenta en los años setenta, decrece nuevamente en los ochenta y noventa, para incrementarse de manera importante a partir de 2000, quedando en un número ligeramente superior al de 1951 para 2015. Si bien podría aducirse que actualmente los TCC cuentan con muchos más recursos humanos y materiales para soportar sus cargas de trabajo de los que tenían en la década de los cincuenta, también hay que tomar en cuenta que los asuntos se han hecho más técnicos y complejos, por lo que posiblemente las cargas de trabajo actuales sean aproximadamente equivalentes a las de entonces.

Por último, el cuadro muestra dos medidas más que nos ayudan a valorar el problema del rezago en sentido estricto, que es el aumento de asuntos pendientes al final de un año respecto de la cifra del año anterior. Esto podemos observarlo a través del porcentaje de asuntos resueltos (egresos) respecto de los ingresos de un año determinado. Cualquier cifra inferior al 100% significa que al final del año habrá más asuntos pendientes que aquellos con los que se inició ese periodo. El cuadro 1 nos muestra que, salvo para 1951, esta cifra casi siempre ha sido superior a 94% y, en al menos tres años, ha rebasado el 100%. Esto quiere decir que los TCC han logrado mantener a raya las cargas de trabajo e, incluso, han hecho esfuerzos particulares para disminuir los asuntos pendientes al final de un año; sin embargo, una medida más que nos señala que la presión del rezago es constante, aunque con movimientos cíclicos, es el número promedio de asuntos que quedan al final de un año (última columna). Como observamos, este número ha aumentado y disminuido de manera periódica, pero resulta preocupante que el incremento haya sido significativo en los dos últimos años que muestra el cuadro (2010 y 2015), para llegar a la segunda cifra más alta de todo el periodo cubierto, que es de 552.

Ahora bien, el cuadro 1 examina las cargas totales de trabajo de los TCC. ¿Qué porcentaje de tales cargas corresponde a los amparos judiciales o amparos directos? Esta pregunta es relevante porque nos indica si el principal motor de crecimiento en el número de TCC radica en esta clase de asuntos. Hemos calculado este porcentaje

para los años posteriores a la reforma de 1988 (año que no se muestra en la tabla). Pasa de 65% en 1990 a 55% en 2015, con una disminución al 52% en 2005. Estos números podemos interpretarlos en el sentido de que, si bien la resolución de amparos directos sigue siendo la parte más importante de la labor de los TCC, el peso de otros asuntos se ha incrementado y es muy significativo, por lo que tales amparos no son el motor único del crecimiento del aparato jurisdiccional.

¿Cómo podemos valorar en conjunto la información contenida en el cuadro 1? La tabla indica que el Poder Judicial de la Federación ha tenido relativo éxito en controlar las crecientes cargas de trabajo de los TCC, incluyendo los amparos contra sentencias judiciales, por lo que ya no puede decirse que enfrente una "imposible tarea". Resulta indispensable, sin embargo, tener conciencia de que el crecimiento continuo de los TCC tiene inconvenientes y límites. Mencionamos un par de ellos enseguida.

En primer lugar, resulta evidente que la creación de nuevos tribunales es capaz de satisfacer las nuevas demandas de acceso a la justicia; sin embargo, esta satisfacción será temporal, porque la existencia de nuevos órganos jurisdiccionales genera una demanda adicional que no surgiría si no hubieran sido creados. La razón es muy sencilla: la nueva oferta de servicios judiciales abarata el costo de presentar asuntos ante los tribunales (menor tiempo de resolución, mejor acceso físico), por lo que la demanda crecerá por encima de la que habría sido su tendencia natural si dicha oferta no se hubiera producido. Esto puede explorarse con precisión mediante un ejercicio estadístico particular que no es posible realizar ahora, pero el cuadro 1 nos ofrece una idea clara y suficiente de lo que se habla.

En segundo término, el crecimiento incesante en el número de TCC ha generado una distorsión en la estructura del Poder Judicial de la Federación. Este tiene habitualmente la forma de una *pirámide*, lo que significa que el número de juzgadores en cada instancia es inferior al de los que componen la instancia anterior, pues la instancia superior solamente revisa una fracción de los asuntos resueltos en la inferior. En el caso del poder judicial federal, por efecto de la necesidad de revisar las resoluciones de los juzgadores ordinarios, tanto federales como locales, y no solamente las dictadas por los juzgados de distrito o los tribunales unitarios de circuito, el número de magistrados de circuito es muy superior al de los jueces de distrito (ello ocurre ya desde 1990). El principal impacto se da en la *carrera judicial*, establecida formalmente por la reforma de 1994-1995. Puesto que los magistrados de circuito son reclutados principalmente entre los jueces de distrito[29] mediante un concurso de oposición interno, la estructura actual de las instancias implica —en potencia al menos— que no hay selección en los nombramientos de los magistrados y que todos los jueces de distrito, en principio, pasarán a ser magistrados de circuito. Si no se quiere renunciar a establecer requisitos más exigentes para ocupar un cargo

[29] Ahora también pueden concursar los magistrados electorales federales, pero su reducido número no altera la esencia del argumento que aquí se desarrolla.

judicial en la instancia superior, entonces resulta necesario abrir más espacios para la incorporación de juzgadores externos, mediante los llamados concursos libres o abiertos de oposición. Con independencia de lo anterior, el hecho es que se observa una elevada movilidad de los funcionarios judiciales para ocupar los cargos de juez de distrito y magistrado de circuito, por lo que puede ser necesaria una reducción en los requisitos para concursar, principalmente en cuanto a la antigüedad mínima en el cargo previa al concurso.[30]

Por último, el crecimiento acelerado de TCC y la facultad que estos tienen de dictar jurisprudencia obligatoria en materia de amparo ha requerido establecer un sistema para la resolución de las contradicciones que pueden surgir entre los fallos de estos tribunales, ya sea que pertenezcan a circuitos distintos o al mismo circuito. Esta atribución estaba reservada a la SCJN, pero el crecimiento en el número de contradicciones a resolver cada año condujo, en la reforma constitucional de 2011, establecimiento de los entonces llamados plenos de circuito (hoy plenos regionales), que son órganos jurisdiccionales conformados por un cierto número de magistrados de los TCC de un circuito para resolver algunas de las contradicciones de criterio que pueden darse en el mismo circuito (art. 107 constitucional, frac. XIII). Esto descarga a la Suprema Corte de una parte de las contradicciones que resolvía previamente, pero no de todas. El cuadro 2 da indicios de ese crecimiento, que no es del todo lineal, así como de una posible reducción en la intervención de la Corte estando ya en funcionamiento los antiguos plenos de circuito (2015).

Cuadro 2. Número de TCC y contradicciones de tesis ante la SCJN (1990-2015)

Año	*TCC*	*Contradicciones de tesis ante la SCJN*			*Ingresos/TCC*
		Ingresos	*Egresos*	*Quedan*	
1990	66	103	64	71	1.56
1995	83	320	199	121	3.85
2000	138	235	272	186	1.70
2005	172	455	483	71	2.64
2010	191	443	430	106	2.31
2015	222	324	347	194	1.46

Fuente: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la SCJN* 1990-2015.

[30] Así, por ejemplo, la antigüedad mínima en el cargo de juez que se exigía para poder participar en los concursos para plazas de magistrado se redujo de tres años en 1995 a doce meses en 2000. En convocatoria aprobada por el Consejo de la Judicatura Federal, el 10 de agosto de 2016, se exige para los jueces una antigüedad mínima de 4 años en el cargo, *http://www.cjf.gob.mx*

La última columna del cuadro establece una relación entre los ingresos de contradicciones ante la Corte y el número de TCC que las producen. Se puede observar que el crecimiento más importante se produce entre 1990 y 1995, después de la reforma de 1987-1988 que trasladó a los TCC la última resolución en cuestiones de legalidad. Después de una disminución significativa, se produce un nuevo aumento importante a partir de 2000 pero se observa nuevamente una caída relativa.

En resumen: el aumento en el número de TCC como estrategia para resolver satisfactoriamente el creciente número de amparos judiciales ha sido relativamente exitoso, pero tiene inconvenientes, inclusive de tipo económico,[31] y no parece sostenible a largo plazo, lo que nos obliga a explorar otras opciones.

3.2. Eficiencia interna

Una segunda estrategia consiste en *aumentar y optimizar la oferta de servicios judiciales* de los TCC, pero no mediante la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, sino a través del incremento de su *eficiencia interna*. Al respecto, cabe pensar que el Poder Judicial de la Federación —a partir del considerable incremento que empezó a tener su presupuesto desde mediados de los años ochenta— ha invertido grandes esfuerzos y recursos para mejorar la "capacidad de procesamiento" de juzgados y tribunales.[32] Esto puede lograrse sustancialmente a través de la *especialización por materia*, de la *división interna del trabajo* y del *uso de las tecnologías de la información*. En este apartado nos referiremos exclusivamente a la especialización por materia, en razón de que carecemos de información específica sobre los otros dos rubros. Por un lado, no hay estudios sobre la manera en cómo se organizan internamente los TCC, así como tampoco sobre los efectos que tienen los diversos esquemas de división interna del trabajo en el procesamiento de los asuntos, incluyendo la aceptación o resistencia a la modificación de las "tradiciones" laborales.[33] En cuanto a la tecnología, no hay duda

[31] En términos económicos, el problema se podría definir como de productividad marginal. ¿Qué será más productivo? ¿Invertir un peso más en la creación y mantenimiento de los TCC o en el mejoramiento de los tribunales ordinarios, lo que se traduciría en resoluciones menos susceptibles de impugnación y corrección? La solución no es obvia, porque los TCC revisan solamente una parte de las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios; sin embargo, el funcionamiento de estos últimos tribunales es más barato que el de la justicia federal, lo que se refleja en la gran disparidad en los presupuestos de que disponen.

[32] Véase Fix-Fierro (2006, IV).

[33] En el plano anecdótico, hace algunos años los magistrados de un TCC especializado en materia laboral de la ciudad de México hicieron una propuesta al Consejo de la Judicatura Federal para hacer más eficiente el procesamiento de los asuntos de su conocimiento. Nunca recibieron respuesta formal del Consejo, pero otros magistrados de la misma especialidad se enteraron de la propuesta y enviaron un documento en que la criticaban, por considerar que promovía una "justicia rapidita,

de que el poder judicial federal se moderniza constantemente en este rubro, pero no contamos tampoco con estudios o evaluaciones amplias sobre el impacto de estas inversiones en la rapidez o la calidad de la justicia.[34]

La *especialización por materia* de los tribunales es un esquema de organización que puede tener diversas ganancias para la función jurisdiccional.[35] Por un lado, permite mejorar la calidad y precisión de las resoluciones, en la medida en que los juzgadores se vuelven expertos en una materia específica y, por el otro, ese conocimiento experto favorece, en principio, una mayor rapidez en el procesamiento interno de los asuntos. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha seguido una política deliberada de especialización por materia de los tribunales federales, lo que incluye a los TCC. Esta política es posible solamente en aquellos circuitos en los que existen al menos dos TCC, lo que no ocurre todavía en todos ellos (actualmente son 32 circuitos). Los datos se reflejan en el cuadro 3:

Cuadro 3. Especialización por materia de los TCC
(1990-2015)

Año	*TCC*	*Penal*	*Admva*	*Civil*	*Laboral*	*Dos materias*	*% una materia*	*% total*
1990	66	4	8	9	8	—	44	44
1995	83	7	8	14	10	5	47	53
2000	138	14	17	26	16	7	53	58
2005	172	21	27	32	22	22	59	72
2010	191	22	34	32	23	41	58	80
2015	222	26	42	37	36	41	63	82

Fuente: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1990-2015*.
Notas: la columna intitulada "Dos materias" se refiere a los TCC especializados simultáneamente en dos de las cuatro materias. Los porcentajes están redondeados.

aunque fuera malita". Según posterior testimonio de uno de los magistrados proponentes, sus colegas y él decidieron poner en práctica su proyecto, lo que les permitió aumentar 50% la capacidad de procesamiento de su tribunal.

34 El uso de los instrumentos electrónicos ha hecho más eficiente y preciso el uso de la jurisprudencia, así como el acceso al texto completo de las resoluciones y sentencias de los tribunales federales, ahora disponibles en internet. En contraparte, las sentencias se han ido haciendo mucho más extensas y complejas —quizá de manera innecesaria—, lo que implica una pérdida de eficiencia propiciada por la misma tecnología. Véase el estudio y diagnóstico de Olvera López (2012).

35 Véase Fix-Fierro (2006, pp. 299 y ss.).

El cuadro 3 revela una progresiva especialización de los TCC en las últimas dos décadas y media. El porcentaje de TCC especializados en una o dos materias pasó de 44 a 82% entre 1990 y 2015, mientras que la especialización en una sola de las cuatro materias creció de 44 a 63% en el mismo periodo. En vista de que la materia administrativa es muy amplia, se ha iniciado una subespecialización en este campo. Con motivo de las reformas constitucionales sobre competencia económica y telecomunicaciones de 2013 se crearon los dos primeros TCC especializados en esas materias, con sede en la Ciudad de México.

En resumen: la especialización por materia (que implica, en último término, también la especialización profesional de los juzgadores) es una política necesaria, dada la creciente complejidad técnica de los asuntos judiciales, y con potencial para aumentar la eficiencia interna de los TCC. Su aplicación progresiva es un indicador de que ha tenido buenos resultados en este sentido;[36] sin embargo, no parece ser una política que, por sí sola, pueda resolver el problema del aumento constante en los amparos judiciales.

3.3. Procedencia, procedimiento y selectividad

Desde comienzos del siglo XX se ha intentado introducir modificaciones a las reglas de procedencia y procedimiento del juicio de amparo para contrarrestar las crecientes cargas de trabajo de los tribunales. Recordemos solamente cómo, en 1908, se introdujo el que se conoce como "principio de definitividad" para los amparos en materia civil, es decir, que, para que sea procedente el amparo, el acto combatido ya no puede ser modificado por un medio de impugnación ordinario. Durante estos 100 años se han ido haciendo diversos ajustes de tal carácter, siempre con el propósito de evitar el uso excesivo del amparo y una utilización más eficiente de los recursos judiciales. En lo fundamental, se trata de evitar que sobre un mismo asunto judicial se interpongan varios juicios de amparo (los famosos "rebotes"), situación que se produce, sobre todo, cuando se concede la protección "para efectos", es decir, para la corrección de algún aspecto específico de la sentencia impugnada, con lo que el asunto puede ir y volver a la jurisdicción de amparo en varias oportunidades. La estrategia de reforma ha consistido entonces en tratar de concentrar el examen de todas las violaciones que se hayan podido producir en una sentencia definitiva determinada.[37] En este apartado no haremos un análisis detallado de esta vía, bajo el en-

[36] Siempre es posible analizar estadísticamente la productividad de los tribunales especializados respecto de los que no lo están, tarea que no emprendemos en esta oportunidad.

[37] Ejemplo de ello es la controvertida institución del llamado amparo "adhesivo", que es el que puede interponer la parte que venció en el juicio principal cuando su contraparte se ampara. Tiene el propósito de anticipar el examen de las violaciones que le afecten en la sentencia, las que ya no se

tendido de que es indudablemente capaz de generar ganancias en el procesamiento de los juicios de amparo, pero que tampoco es suficiente para conjurar en definitiva el peligro del rezago.

Por supuesto, el problema de fondo se resolvería radicalmente si se suprimiera del todo el amparo contra sentencias judiciales. La consecuencia práctica sería la creación de una instancia de casación —control de legalidad de las sentencias— en las entidades federativas, donde concluirían, por tanto, los procesos judiciales ordinarios iniciados localmente. Aunque esta propuesta ha resurgido cíclicamente, no es viable en la medida en que subsista el principio de la *supremacía constitucional*. Este principio implica que cuando dichas sentencias den origen a una cuestión de *constitucionalidad*, esta tendrá que ser resuelta por un *juez constitucional*. En un sistema federal, ello puede ocurrir en un doble plano: en el local, conforme a la Constitución local y, en el federal, en términos de la Constitución Federal. Pero la última palabra corresponde, sin duda, a los órganos federales o nacionales, que son los que interpretan de manera definitiva la ley fundamental sobre la que se erige todo el orden jurídico del país.

En México, por razones históricas, las cuestiones de legalidad se fusionaron firmemente con las de constitucionalidad, y ello explica que sean ahora los TCC, y no un tribunal local, los que realicen la revisión, una vez agotada la segunda instancia o apelación. Por supuesto, sería posible crear una instancia de casación local, pero ello no resolvería el problema, porque el principio de supremacía constitucional favorecería la presencia de nuevas presiones para llevar las sentencias dictadas en esa instancia ante la jurisdicción federal.[38]

Como consecuencia de lo anterior, el problema debe reformularse como una cuestión de *selectividad*.[39] ¿Qué proporción de asuntos judiciales surgidos localmente pueden o deben ser revisados por las instancias federales? ¿Qué filtros conviene establecer para reducir la demanda de servicios judiciales en este nivel? ¿Qué facultades pueden otorgarse a los órganos jurisdiccionales revisores para que puedan legítimamente seleccionar los asuntos de *importancia y trascendencia*, desechando aquellos que no ameriten resolución?[40]

Estas preguntas fueron expresa y extensamente abordadas por la iniciativa de reforma constitucional en materia de amparo que se aprobó en 2011. La exposición de

---

podrán alegar en un amparo directo posterior. Sobre el punto puede verse Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil (2013, pp. 51 y ss.).

38 A fines del siglo XIX existía la casación en las leyes de algunas entidades federativas, así como en el Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, por su carácter excesivamente formalista y técnico acabó siendo desplazada por el amparo casación y desapareció definitivamente de los códigos a comienzos del siglo XX. Véase Bustillos (2004; 2008, pp. 51 y ss.).

39 Sobre este concepto, véase Fix-Fierro (2006, III).

40 En otros países, como España o Alemania, el recurso de casación —o de revisión, como también se le llama— es muy selectivo, pues se hace un análisis preliminar riguroso de su procedencia y se exige inclusive una garantía económica para el mismo fin.

motivos de la iniciativa, que presentaron varios senadores de la república en marzo de 2009, propuso justamente otorgar facultades a los TCC para seleccionar, según su trascendencia e importancia, los amparos directos que llegaran a su conocimiento.[41] La premisa que daba fundamento a la iniciativa fue la afirmación de que

> […] hoy en día los poderes judiciales locales gozan de autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, de tal modo que se encuentra fuera de duda su idoneidad y eficiencia para garantizar, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, el Estado de Derecho que a nivel de legalidad requieren los justiciables, sin que necesariamente deba intervenir la justicia federal.

Lo cierto es que, desafortunadamente, no está fuera de toda duda que los poderes judiciales gocen de autonomía e independencia frente a los otros poderes, al menos no de manera general. Hay indicios de que en muchas entidades federativas el poder judicial sigue sometido a la influencia y el control del poder ejecutivo. Por eso se escucha con frecuencia a los abogados decir que ellos necesitan poder llevar los asuntos sensibles (política y económicamente) ante una instancia federal, para sustraerlos de la influencia de los poderes locales.

La propuesta de la iniciativa enfrentó fuertes críticas y resistencias por parte de la profesión jurídica, cuyos representantes consideraron que afectaba el derecho de acceso a la justicia, así como la posibilidad de corregir, siempre que fuera necesario, la actuación irregular de las autoridades judiciales ordinarias. En otras palabras: a los ojos de los abogados no han cambiado sustancialmente las condiciones que tenía el aparato de la justicia a fines del siglo XIX. Por ello se explica perfectamente que las comisiones unidas del Senado que dictaminaron la iniciativa a fines de 2009 hayan desechado esta propuesta en los siguientes términos:

> […] estas comisiones unidas no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la *importancia y trascendencia*.
>
> En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro lado, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa con la finalidad de no afectar el derecho de *acceso a la justicia* consagrado en el artículo 17 constitucional.[42]

---

41 La iniciativa distingue entre violaciones directas e indirectas a la Constitución. En el primer caso, el amparo directo sería procedente siempre, en el segundo es en el que los tribunales colegiados podrían aplicar el criterio de importancia y trascendencia.

42 Véase el dictamen en el documento que contiene el proceso legislativo, supra n. 12.

Lo sucedido con la propuesta de modificar los criterios de procedencia del amparo judicial nos revela que este cambio no podrá llevarse en adelante en tanto no exista un consenso generalizado de que la justicia local goza efectivamente de la autonomía e independencia suficientes para garantizar la calidad y legitimidad de sus resoluciones y, por tanto, la confianza por parte de los abogados y de los justiciables, lo que permitiría hacer mucho más selectiva la instancia del amparo judicial.

Al respecto, cabe señalar que existen diversos sondeos y encuestas que contienen preguntas sobre el nivel de confianza y de independencia que se reconoce a los jueces y magistrados locales. En 2002, el diario nacional *Reforma* hizo un sondeo entre despachos y barras de abogados de 23 entidades federativas, preguntándoles si el amparo directo debía suprimirse, debía limitarse su procedencia, o debía dejarse como está. El apoyo a esta última opción resultó abrumadora, con un 86% de las respuestas.[43]

En relación con los ciudadanos, podemos citar la *Encuesta Nacional de Justicia 2015*, en la cual, a la pregunta ¿qué tanto respeto le tiene al Tribunal Superior de Justicia de su estado o a los jueces?, los porcentajes fueron de apenas 27.5% en el primer caso y 22.3% en el segundo. En una escala de confianza de 0 a 10 (máximo puntaje), los tribunales de justicia alcanzan 6.0 de calificación, y los jueces y magistrados un 5.6. Aunque es un puntaje bajo, se encuentra en la parte intermedia de la escala, que va del 8.4 para la familia hasta el 4.8 para los partidos políticos. En relación con la independencia de los jueces y magistrados para tomar sus propias decisiones, 11.5% de los entrevistados piensa que son *muy independientes*, mientras que 27% los considera *independientes*, pero 30.5% no los considera *dependientes, ni independientes*, y 2.2% señaló que *depende*, lo que indica que carecen de suficiente información para expresar su percepción sobre este tema. Las respuestas *no son independientes* o *nada independientes* acumularon un porcentaje de 19.5, mientras que 9% más dijo no saber, o no contestó.

Finalmente, abordar el grado de *acuerdo* y de *acuerdo en parte* (espontáneo) con algunas frases relativas a jueces y magistrados, los porcentajes de respuestas fueron, respectivamente, los siguientes:

a) los jueces y magistrados dejan libres a muchos sospechosos, 34.6 y 31.4%;
b) los jueces y magistrados favorecen a unas personas sobre otras, 32 y 33.6%;
c) por lo general, los jueces y magistrados garantizan a todos un juicio justo, 19.7 y 29.8%;
d) por lo general, en los juicios los jueces y magistrados le dan la razón a quien efectivamente la tiene, 19.2 y 30.7%;
e) los jueces y magistrados son honestos, 13.8 y 29.5%.

[43] Serna de la Garza (2003, p. 275). Es dudoso que un sondeo actual produjera resultados fundamentalmente distintos.

No debemos olvidar que los resultados anteriores,[44] en los que la mayoría no expresa una opinión favorable a jueces y magistrados, se refieren a percepciones de la población que no necesariamente reflejan la realidad de la impartición de justicia, sobre todo tomando en cuenta que muy pocos ciudadanos han tenido un contacto efectivo con el aparato judicial. Sin embargo, se trata de percepciones que pueden tener un impacto real en el acceso a las instituciones de justicia y en el uso que se hace de ellas y, desde luego, ejerce alguna influencia en los representantes populares que deben decidir sobre la configuración de los procedimientos judiciales.

3.4. Mejoramiento de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados

La reforma constitucional y legal en materia judicial de 1987, pero sobre todo la de 1994-1995, sirvió como detonador de un proceso de reforma y cambio también a nivel de las entidades federativas. La mayoría siguió algunos de los lineamientos federales, en el sentido de una mayor independencia y profesionalización de los poderes judiciales. Un estudio panorámico de estas instituciones judiciales que se publicó en 2001[45] revela que todas ellas se encontraban en proceso de reforma, pero que el avance de la misma era desigual. Mientras algunos estados podían mostrar progresos considerables, otros apenas empezaban a atacar los rezagos seculares de sus sistemas de justicia. La SCJN ha apoyado este proceso mediante varias resoluciones que apuntalan la estabilidad y la independencia de los magistrados locales, así como la autonomía del respectivo poder judicial.[46]

Desafortunadamente, no contamos con un nuevo diagnóstico general de cómo ha avanzado la reforma judicial en las entidades federativas en lo que va del siglo XXI.[47] En lo particular, resulta muy complejo tratar de definir y medir factores tales como la independencia y la autonomía de los poderes judiciales locales, en tanto

---

44 Las respuestas citadas están tomadas de la Encuesta Nacional de Justicia 2015. Véase Fix-Fierro, Suárez Ávila y Corzo Sosa (2015, pp. 127, 129, 131, 141, 142, 150).

45 Concha Cantú y Caballero Juárez (2001).

46 La Corte ha sostenido, por ejemplo, que la estabilidad en el cargo de jueces y magistrados es un principio constitucional, por lo que, si transcurre el periodo para el que fueron designados y no son reelectos, pudiendo serlo, la autoridad competente debe fundamentar y motivar su decisión de no renovar el cargo, pues este no concluye por el mero transcurso del tiempo. Véase la tesis de jurisprudencia del Pleno P./J. 103/2000, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, octubre de 2000, p. 11.

47 Por supuesto, hay algunos estudios sectoriales, como en materia de justicia contencioso-administrativa o en materia penal, debido a la implementación de los llamados juicios orales que se aprobaron en 2008 y que debió culminar en junio de 2016. Véase, por ejemplo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010) y Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (2016).

tienen impacto en la calidad de las sentencias que dictan. Pero aún si contáramos con tales estudios y con las pruebas de que —como señala la iniciativa de los senadores— estuviera "fuera de duda" la idoneidad y eficacia de la justicia de las entidades federativas sería la confianza en estas instituciones —un elemento subjetivo— la que de todos modos resultaría determinante para regular el volumen de amparos judiciales. Como hemos visto, en general, los abogados se oponen de manera tajante a la modificación de los requisitos de procedencia del amparo contra sentencias judiciales y, en particular, al otorgamiento de facultades discrecionales a los TCC para hacer una selección de los mismos con base en su importancia y trascendencia. Pero los abogados mismos son también un factor de peso en el buen funcionamiento de la justicia. Tenemos numerosos indicios de que la calidad en el ejercicio profesional de los abogados y los defensores públicos no es, en promedio, de buen nivel.

Lo anterior se debe a múltiples factores que no podemos explorar aquí; sin embargo, en términos generales se puede decir que no hay filtros de acceso al ejercicio profesional de los abogados, ni una especialización suficiente de sus conocimientos en las diversas materias, así como tampoco controles efectivos sobre el desempeño ético de sus labores. Por ello, en años recientes se han presentado al Congreso de la Unión varias iniciativas de reforma constitucional y legal, con el propósito de introducir la colegiación obligatoria de los abogados, así como un procedimiento de certificación periódica de sus conocimientos y desempeño.[48] Aunque hay incertidumbre sobre las probabilidades de aprobación de iniciativas como estas, cada vez es más generalizada la conciencia de la necesidad de un cambio profundo en las condiciones en que se realiza el ejercicio profesional del derecho en nuestro país como condición indispensable para que la reforma judicial pueda continuar su avance.

3.5. Modelo de organización judicial

Hay una última solución que no se encuentra en la agenda pública, pero que es preciso examinar brevemente, así sea para conocer sus ventajas y desventajas teóricas, en razón de que podría llegar a adquirir relevancia. Se trata de un cambio del modelo de *organización judicial*, consistente en la unificación del poder judicial, es decir, de la desaparición del modelo de doble jurisdicción —tribunales federales y tribunales locales— que caracteriza a nuestro ordenamiento constitucional desde 1824. Ello no es incompatible con el sistema federal, habida cuenta de que existen al menos tres países con régimen federal —Austria, India y Venezuela— que

[48] Véanse las iniciativas de reforma constitucional en materia de colegiación y certificación obligatorias, así como de Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias, presentadas en el Senado de la República los días 20 y 25 de febrero de 2014 (consultables en el sitio web del Senado).

carecen de poderes judiciales locales, esto es, en ellos existe una sola organización judicial nacional.[49]

Esta posibilidad debe verse frente al trasfondo de lo ocurrido recientemente con los institutos electorales locales del país, pues ante la desconfianza que algunas fuerzas políticas tenían de su autonomía e imparcialidad, se propuso su desaparición y absorción completa por el ahora Instituto Nacional Electoral (INE).[50] La propuesta generó resistencia a nivel local, por lo que la solución de compromiso consistió en mantener los organismos electorales de las entidades federativas, pero la designación de los integrantes de sus órganos superiores de dirección se confió al INE. Del mismo modo subsistieron los tribunales electorales locales, pero su integración se dejó en manos del Senado de la República. ¿Sería posible pensar en un modelo similar para los tribunales locales?

En primer término, parece difícil pensar en un modelo que unificara en una sola organización —la unidad material ya se da gracias al juicio de amparo— a los poderes judiciales locales[51] con el Poder Judicial de la Federación, para conformar un poder judicial nacional. Se trataría de una organización mucho más grande y compleja que la electoral y su integración plena tomaría un tiempo considerable, pues habría que tomar en cuenta las significativas diferencias de organización y desempeño judiciales que se dan entre las entidades federativas, además de que el cambio exigiría grandes recursos, tanto materiales como humanos, para no hablar de la necesidad de unificar la legislación procesal y sustantiva aplicable (proceso que, por otro lado, ya está en marcha).

Esta posibilidad, que hace unos años se podría haber descartado como inviable, o sumamente improbable, ya no lo parece tanto por el antecedente electoral que hemos mencionado. Sin embargo, la pregunta crucial que hay que plantearse no solo es si una transformación así es técnica y materialmente viable, sino si conllevaría un mejoramiento efectivo en la prestación del servicio de justicia, lo que, en el largo plazo, permitiría mitigar significativamente la presión que sobre la justicia federal ejerce el llamado amparo judicial.

Sin duda, una organización judicial más uniforme redundaría en una mejor calidad promedio de la justicia en todo el país.[52] El poder judicial es el guardián

---

49 También en Brasil se considera que existe unidad de toda la estructura judicial, desde el Supremo Tribunal Federal hasta los tribunales locales. Esta unidad queda de manifiesto en la existencia del Consejo Nacional de Justicia (creado en 2004), que tiene atribuciones de gobierno y administración respecto de todos los órganos jurisdiccionales del país. Véase Ingram (2016, p. 36).

50 Sobre la trayectoria del Instituto Federal Electoral (IFE), a partir de su creación en 1990, y la complejidad de su transformación en Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, véase Astudillo (2014).

51 No hay que olvidar que, al igual que en el orden federal, existen diversos tribunales externos al poder judicial de las entidades federativas.

52 Podemos agregar que en la Constitución se han ido introduciendo cada vez más reglas sobre los órganos y las instituciones de las entidades federativas, con el propósito de generar mayor uniformidad en su organización y desempeño. Ello incluye a los poderes judiciales (véase el art. 116,

último de los derechos de los habitantes del país. En este sentido, no parece racional ni políticamente legítimo aceptar que el nivel de protección de tales derechos pueda variar en términos puramente geográficos, es decir, que los derechos de que gozarían los habitantes de unas entidades federativas pudieran ser inferiores a los vigentes en alguna otra, contrariando el principio constitucional de igualdad ante la ley.[53] Justamente para garantizarlo existe la revisión que ejercen los tribunales del Poder Judicial de la Federación, pero hemos visto también que ello tiene sus problemas y desventajas.

En segundo lugar, no parece tampoco que baste con conferir la selección y nombramiento de jueces y magistrados locales a alguna instancia o instancias nacionales. Existen condiciones institucionales locales importantes —como el otorgamiento de un presupuesto suficiente y oportuno— que no siempre pueden controlarse de manera jerárquica y central, como lo ha demostrado la reforma electoral más reciente.

En síntesis, no está clara la ganancia que traería la unificación formal del poder judicial. Y ante la resistencia que seguramente despertaría la desaparición o la mayor subordinación de un poder local como el judicial, parece más conveniente trabajar a favor del mejoramiento de la justicia en cada una de las entidades federativas, así como también en la *nivelación* de su desempeño en el promedio nacional. En tal sentido, vale la pena explorar mejores esquemas de *coordinación y cooperación* entre las organizaciones judiciales del país, encaminados a lograr un nivel más uniforme en el desempeño de la justicia.

Uno de ellos está representado por la *Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia* (AMIJ), que es una organización conformada por los tribunales y órganos de gobierno judicial de toda la república que se creó en abril de 2007, con los objetivos generales de "fortalecer y modernizar la impartición de justicia" e "impulsar y salvaguardar una agenda judicial común entre los órganos impartidores de justicia en México". El inconveniente de esta organización es que está constituida como una asociación civil sujeta a los vaivenes de interés y compromiso en las instituciones que, *de facto*, dirigen a la asociación, como la SCJN.

Otro esquema es el que propuso el expresidente Enrique Peña Nieto en las seis iniciativas de reforma constitucional y legal enviadas el 28 de abril de 2016 a la Cámara de Senadores, bajo el rubro de la *Justicia Cotidiana*.[54] Además de proponer

frac. III). No obstante, en materia judicial las entidades federativas siguen gozando de un amplio margen de autonomía, por lo que las disposiciones constitucionales uniformes, aunque positivas, no logran un efecto verdaderamente homogeneizador de la calidad de la justicia local.

53 Véanse las reflexiones sobre los costos institucionales y democráticos que tienen las grandes variaciones en diseño y desempeño de los poderes judiciales locales en México y Brasil de Ingram (2016, pp. 26-28).

54 *Justicia Cotidiana* es un proyecto de consulta y propuesta que surgió de la encomienda que el presidente de la república hizo al CIDE a fines de 2014. Con base en los foros y consultas respectivos,

la uniformación de la legislación procesal civil y familiar —la procesal penal ya lo está—, las iniciativas proponen la creación de un Sistema Nacional de Impartición de Justicia, integrado por los poderes judiciales federal y locales, así como por los demás órganos impartidores de justicia del país, de acuerdo con las bases de coordinación que establezca una ley del Congreso de la Unión. A la manera de otros sistemas nacionales que ya están establecidos en la Constitución, el Sistema Nacional de Impartición de Justicia tendría, de acuerdo con las iniciativas, el propósito de establecer "estándares a nivel nacional", así como de "facilitar la articulación de políticas institucionales transversales y la coordinación para su implementación".[55] En este esquema no puede descartarse la existencia de uno o varios organismos de carácter nacional —por ejemplo, una Escuela Judicial Nacional que tenga a su cargo la formación del personal jurisdiccional de todo el país— con funciones efectivas de coordinación y gobernanza del sistema judicial en su conjunto.

En síntesis, el propósito de resolver la problemática del amparo judicial, y en general los demás problemas de la impartición de justicia a los que está vinculado, obliga a reflexionar también sobre las posibilidades de evolución y perfeccionamiento del modelo de organización judicial actual. Con independencia de la introducción de algún esquema de articulación o unificación organizacional, no hay duda de que una mayor cooperación y coordinación entre todos los órganos jurisdiccionales tendrá un impacto positivo en la calidad general de la justicia en el país.

IV. Perspectivas del centenario

El Congreso Constituyente de Querétaro ratificó abrumadoramente —con 139 votos y cuatro en contra— la procedencia del juicio de amparo contra sentencias definitivas, siguiendo la propuesta de don Venustiano Carranza y el dictamen de la Comisión de Constitución, en el sentido de que era necesario un medio de defensa contra las arbitrariedades de la justicia local, todavía sometida a la influencia de los gobernadores, y que, por tanto, sería injusto privar al pueblo mexicano de esa protección.[56] Durante el debate se adujeron otros argumentos importantes: la necesidad

que organizó el CIDE con el apoyo de otras 17 instituciones, se elaboraron las iniciativas presidenciales que se comenta, *http://www.gob.mx/justiciacotidiana* Véase también Martín Reyes (2018).

55 La iniciativa reconoce que existen asimetrías importantes en las capacidades humanas, materiales y financieras de los poderes judiciales en el país y que estas asimetrías se reflejan en los resultados que obtienen las personas que acuden a ellos para resolver un conflicto. El desafío consiste, por tanto, en elevar la calidad de la justicia en todo el país.

56 En el dictamen de la Comisión se puede leer: "[…] dicha institución como garantía de la justicia forma parte de la conciencia jurídica en nuestro país y […] suprimirlo por viejos escrúpulos es privar al pueblo de un elemento de justicia". Marván Laborde (2006, II, p. 2120).

de que hubiera unidad en la justicia del país, de modo que se nivelaran las diferencias entre los estados;[57] que no había violación de la soberanía de los estados, porque sus atribuciones estaban limitadas por el respeto a la Constitución general; que los poderes judiciales de los estados seguían teniendo la última palabra, en cuanto el amparo no era una instancia más, sino un instrumento para constatar si había habido o no violación de una garantía individual, regresando el fallo a la autoridad que lo había dictado para su corrección; que sería incongruente no aceptar la protección del amparo contra sentencias judiciales, cuando ya en el nuevo artículo 14 se habían detallado, como garantía individual, los requisitos que debían cumplir dichos fallos, tanto en la materia civil como en la penal; que en proyecto del Primer Jefe ya estaban corregidos algunos de los vicios y abusos del amparo que atacaba el voto particular; que los jueces y abogados de los estados cometían errores por falta de personal, así como de conocimientos, de práctica y de requisitos para la defensa de la libertad, etcétera.[58]

Cien años después no han variado sustancialmente los argumentos con los que se desarrolla el debate, porque las condiciones que le dieron origen siguen presentes en buena medida. Como hemos visto, no hay confianza suficiente ni legitimidad para establecer filtros o criterios de selección para la interposición del amparo judicial, porque existe la opinión profesional, más o menos generalizada, de que sigue siendo necesario tener plenamente abierta la posibilidad de llevar los asuntos judiciales, de las instancias locales a la federal.

Sin embargo, la impresión de que nada ha cambiado en 100 años es incorrecta. Sin duda ha habido avances importantes en el desarrollo de nuestra justicia, aunque no suficientes para justificar un cambio radical en la materia. Resulta de gran interés constatar que algunos de los cambios habidos en esta centuria dan respuesta y reconocen, en parte, la razón que tenía el voto particular de los constituyentes Medina y Jara, quienes se oponían al uso del amparo para revisar habitualmente las sentencias locales ordinarias.[59] En una de sus intervenciones, el diputado Medina expresó con gran claridad sus propósitos:

---

[57] El diputado Pastrana Jaimes señaló lo siguiente: "[…] si no se establece la unidad del Poder Judicial federal que garantice nuestra Constitución, tendremos un caos en la República, habrá veintiocho poderes judiciales en la República; cada Estado hará lo que quiera en ese sentido; en un Estado habrá garantías individuales, en otro Estado no las habría […] no tendríamos un poder que consideremos como la unidad de nuestra ley fundamental". Marván Laborde (2006, II, p. 2160).

[58] El debate del Congreso Constituyente puede leerse en Marván Laborde (2006, II, pp. 2156-2207).

[59] Estrictamente hablando, el voto particular no negaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales cuando se cometiera un acto aislado que violara una garantía individual; sin embargo, sostenía que en los juicios civiles y penales no había violación de garantías individuales. Véase la intervención del diputado Medina en Marván Laborde (2006, II, p. 2158).

> […] defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados en la República, cuando en provincia hay abogados bastante competentes […].[60]

Más aún, había que reconocer que la justicia federal también podía cometer arbitrariedades e injusticias al revocar las sentencias correctas de los jueces de los estados, por lo que el diputado Medina preguntaba: "¿qué se hace cuando haya un fallo injusto en la Corte Suprema?".

En efecto, el diputado Alberto González, quien intervino en contra del voto particular, reconoció que "[…] en los Estados ha habido funcionarios más rectos, más justos y más liberales que los abogados que estaban en la Federación, favorecidos, corrompidos al lado del dictador".[61] Está claro, además, que si bien la justicia federal parecía gozar de mayor reconocimiento y prestigio que la local, el control ejercido por la dictadura porfiriana había afectado también a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial de la Federación, el cual, por tanto, no suscitaba confianza a los críticos de ese régimen. En sus memorias, José Vasconcelos (1882-1959) les dedica estas palabras a los funcionarios (judiciales) porfirianos:

> Pero el funcionarismo porfirista, aparte de la burocracia, había llegado a constituir una especie de nobleza codiciada aun por los capitalistas. Confería privilegios negados al común de los mortales y garantizaba la seguridad personal. Daba patente de impunidad y gloria cortesana. Muchos funcionarios porfiristas fueron honorables […]. Pero cuidaba siempre don Porfirio de mezclar, a los ocho jueces de la capital, a los veinte magistrados de la Suprema Corte, dos o tres reconocidos bribones de los que se valía para forzar sentencias en los casos que le convinieren. Los "honrados" se doblegaban consolándose con no ser los autores sino apenas encubridores de la corrupción de la justicia. De los concusionarios y serviles decía el Caudillo en su léxico de estadista romo y vulgar, que eran el "retrete" necesario en toda casa. Por lo demás, a diario, las víctimas del civismo eran arrancadas de sus hogares para el fusilamiento sin que jamás protestase ningún magistrado. El mismo silencio que ha vuelto a amparar al callismo sellaba ya los labios de los jueces de la Suprema Corte […].[62]

En resumen: no sería desatinado decir que los diputados Medina y Jara se adelantaron a algunos de los problemas que las reformas judiciales posteriores a la pro-

60 Marván Laborde (2006, II, p. 2159).

61 Marván Laborde (2006, II, p. 2171).

62 Vasconcelos (2015, pp. 260 y 261).

mulgación de la Constitución trataron de abordar para darles solución. El problema de la excesiva concentración de la justicia, particularmente a través del amparo judicial, se ha resuelto con la creación descentralizada de los TCC. El problema de falta de unidad de la justicia que esta descentralización puede acarrear se ha abordado a través de la resolución de las contradicciones de tesis por parte de la SCJN y plenos regionales (antes plenos de circuito). Se ha producido también una separación orgánica entre las materias estrictamente constitucionales —en las que se ha especializado la SCJN convirtiéndose sustancialmente en un tribunal constitucional— y las materias civiles y penales, como pedían los diputados Jara y Medina. Las escuelas de derecho se han multiplicado en toda la república, lo que ha dado oportunidad a que más personas tengan acceso a los servicios de un abogado en muchas más localidades del territorio nacional, si bien persiste el problema de la calidad de los estudios y del desempeño ético de la profesión. Por último, ahora existe también la posibilidad de que un órgano supranacional —la Corte Interamericana de Derechos Humanos— examine los fallos definitivos de la justicia federal —incluida la Corte— cuando se alegue que estos han cometido una "injusticia", es decir, hayan violado un derecho humano reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada y ratificada por el Estado mexicano.

El amparo contra sentencias judiciales ha dejado de constituir la "imposible tarea" que temía don Emilio Rabasa, lo que no significa que la situación actual esté libre de obstáculos y distorsiones. El hecho de que los tribunales federales revisen una proporción importante de los fallos dictados en los procesos ordinarios del país no parece ser ya congruente con el desarrollo progresivo y el fortalecimiento de las instituciones en todos los órdenes de gobierno.[63]

En este sentido, quizá debamos aspirar a la situación que prevalece en Estados Unidos, donde los tribunales federales revisan las sentencias locales cuando se plantea una "cuestión federal" (*federal question*), pero ello ocurre de manera muy selectiva, es decir, en una proporción muy reducida de asuntos (al menos en las materias no penales). Para llegar a tal situación de coexistencia de poderes judiciales locales vigorosos con una autoridad judicial federal que sea equidistante tanto de la hipertrofia como de la ineficacia, resulta imprescindible continuar impulsando algunas de las líneas de reforma a las que nos referimos en el apartado anterior: desarrollar la especialización, así como la eficiencia interna de los tribunales; promover el mejoramiento constante en la calidad de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados; fomentar la uniformización y coordinación de los distintos órdenes e ins-

[63] Esta afirmación no desconoce que el hecho de que en los últimos años ha comenzado un proceso bastante visible de recentralización normativa, financiera e institucional en el país, como consecuencia de la presunta falta de eficacia de las instituciones locales. La pregunta es si la recentralización seguirá a largo plazo un modelo de coordinación, que sería lo deseable, o de subordinación de los órdenes locales al federal o nacional.

tancias de la justicia. En cambio, la creación de cada vez más tribunales en el ámbito de la justicia federal no parece ser una estrategia viable a largo plazo, y el intento de introducir filtros o criterios de selección en los amparos judiciales que llegan a los tribunales federales deberá esperar a que se supere primero la actual desconfianza en los poderes judiciales de las entidades federativas.

La Constitución de Querétaro abrió en 1917 una nueva etapa en la evolución de nuestro sistema de justicia. Esta etapa no concluye aún, pues seguimos vinculados con el arco de problemas y soluciones que abordaron los constituyentes, problemas y soluciones que hunden sus raíces en el pasado y que empezaron a plantearse desde la consumación de la Independencia en 1821.

El mejor homenaje que podemos rendir entonces al Congreso y a la Constitución de Querétaro, al menos en esta materia, consiste en estudiar profundamente las circunstancias que enfrentaron los constituyentes, los debates que desplegaron y las soluciones que creyeron más adecuadas en su momento. La reforma de la administración de justicia sigue siendo un proceso vivo, inacabado. Debemos abordarlo con el espíritu del Congreso Constituyente, es decir, con una clara definición de los problemas, con voluntad firme de impulsar su solución, y con conciencia aguda del contexto y las circunstancias en las que tales reformas deberán surtir sus efectos.

Amparo directo, tribunales colegiados de circuito y federalismo judicial: elementos de un debate inacabado en México

*Juan Ángel Arroyo Kalis**

I. Introducción

Es conocido que el artículo 40 constitucional consagra la forma federal del Estado mexicano.[1] En este sentido, la propia Constitución, mediante el establecimiento del sistema federal, crea el orden federal y el local (de las entidades federativas) otorgándoles su competencia. De ahí que ambos órdenes, entre los que no existe jerarquía, sino coordinación, deban permanecer subordinados a la carta magna, sin contravenir en modo alguno las disposiciones que esta contiene.[2]

Asimismo, el sistema federal implica la presencia de órganos de poder en cada uno de los ámbitos citados. Por ello, se puede hablar de órganos de poder federales y órganos de poder locales, a los que la norma constitucional concede autonomía.[3]

---

* Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, con mención honorífica, por la Universidad Panamericana.

1 El precepto constitucional en cuestión señala lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

2 *Cfr*. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 15a. ed., México, Porrúa, 2009, p. 226.

3 Al respecto, debe citarse el primer párrafo del art. 41 constitucional, que ahonda sobre la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano en los términos que a continuación se transcriben: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulacio-

Con base en lo anterior, el sistema judicial mexicano se despliega a través de una dualidad jurisdiccional. En tal virtud, existen tribunales tanto del orden federal como del local, independientes unos de otros, los cuales poseen atribuciones específicas, jurídicamente delimitadas, para garantizar a toda persona el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de sus derechos. En este contexto se presenta el concepto *federalismo judicial* para hacer referencia a la adecuada relación entre tribunales federales y tribunales locales bajo el esquema de un sistema federal.[4]

Dentro de esta lógica de interacción entre tribunales que supone el federalismo judicial, uno de los temas más relevantes y polémicos tiene que ver con los alcances de los que hoy en día goza un sector del juicio de amparo mexicano, denominado amparo directo, también conocido como amparo casación o amparo judicial.[5]

El objetivo de este ensayo consiste en presentar un panorama sobre el debate que prevalece en torno al amparo directo en el marco del federalismo judicial en México. Para tal efecto, en primer término, se revisa el origen de la mencionada discusión a partir del renombrado caso del amparo *Miguel Vega* y la interpretación extensiva del artículo 14 de la Constitución de 1857, que a la postre ocasionaron un desmesurado aumento de asuntos en la esfera de la justicia federal (apartado II). Derivado de esto último, también se abordan los principales aspectos de las reformas constitucionales implementadas para combatir el rezago judicial en el país, entre las que destaca la reforma relativa a la creación de los tribunales colegiados de circuito (apartado III).

Posteriormente, se examina la polémica que motiva el amparo directo dentro del federalismo judicial, la cual involucra la revisión que el poder judicial federal realiza, mediante este tipo de amparo, respecto de las sentencias definitivas dictadas por los

---

nes del Pacto Federal". Acerca de la distribución de competencias entre los órdenes federal y local, la Constitución dispone en su art. 124 que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias". De esta manera, pertenecen a la esfera competencial del orden federal únicamente las facultades que expresamente le sean concedidas por la norma constitucional, mientras que el resto de ellas, que bien pueden denominarse *residuales*, corresponden a la esfera competencial del orden local o de las entidades federativas.

4 *Cfr*. Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 1 y 6.

5 De acuerdo con el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio, una de las voces con mayor autoridad en esta materia, el juicio de amparo mexicano comprende cinco sectores o procesos, a saber: *a)* el *habeas corpus* para la tutela de la libertad personal; *b)* el amparo para la impugnación de la inconstitucionalidad de leyes; *c)* el amparo contra resoluciones judiciales (sector que se aborda en este ensayo); *d)* el amparo para reclamar los actos o resoluciones de la administración pública federal y de algunas entidades federativas, y *e)* el amparo en materia social agraria. *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 304. Sin embargo, se puede sostener que la tendencia en el amparo mexicano apunta a conservar en el futuro solamente los primeros tres sectores antes mencionados.

tribunales superiores de justicia de las diversas entidades federativas (apartado IV). Por último, se presentan algunas cifras alusivas a la cantidad de asuntos de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito durante los últimos 10 años, así como al crecimiento que, en el mismo periodo, tuvieron estos órganos judiciales como estrategia para hacer frente a la carga de trabajo en tal materia (apartado V).

II. La "imposible tarea" de la Suprema Corte de Justicia

A fin de exponer, así sea brevemente, el origen de la controversia que actualmente se registra en torno al amparo directo en México, resulta necesario remontarse a los aspectos esenciales del caso del amparo *Miguel Vega*, cuya célebre resolución fue emitida en 1869, esto es, durante la vigencia de la Constitución de 1857.

El 18 de diciembre de 1868, Miguel Vega, juez de letras de primera instancia con asiento en Culiacán, en el estado de Sinaloa, dictó una sentencia en materia penal. En apelación, el Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa resolvió, el 18 de marzo de 1869, revocar dicha sentencia y, al mismo tiempo, sancionar al juez de la causa mediante la suspensión para ejercer la profesión de abogado durante un año, por considerar que el asunto en cuestión se había fallado de manera ilegal.[6]

Esta sanción fue impugnada a través del juicio de amparo el 23 de marzo de 1869; no obstante, mediante auto de 27 de marzo de ese año, el juez de distrito de Sinaloa desechó por improcedente la demanda, señalando como fundamento para ello el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869, en el que se establecía con claridad que el amparo no era admisible en negocios judiciales.[7]

En contra de la decisión del juez de distrito, Miguel Vega interpuso un recurso de apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), logrando que el auto impugnado fuera, con sustento en el artículo 101 constitucional, revocado por resolución de 29 de abril de 1869.[8] Así, se ordenó sustanciar el asunto y pronunciar sentencia conforme a derecho, pero la autoridad responsable no rindió su informe y el juez de distrito negó el amparo solicitado, por lo que el asunto se elevó al cono-

---

6 *Cfr.* Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio*, México, SCJN, 1988, pp. 195 y 196. Aunque no se abundará sobre ello, también se suspendió a Miguel Vega para ejercer el cargo de juez por el mismo tiempo. Ambas sanciones fueron impuestas con base en las leyes de Cádiz expedidas por las Cortes, que en 1869 aún se encontraban en vigor dentro del territorio nacional. *Idem*.

7 *Ibidem*, p. 196.

8 *Ibidem*, p. 197. El art. 101 de la Constitución de 1857, en su primera fracción, otorgaba competencia a los tribunales de la federación para resolver toda controversia suscitada por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las otrora denominadas garantías individuales, es decir, los derechos de las personas.

cimiento de la Corte en revisión para su resolución definitiva, emitida el 20 de julio de 1869.[9]

En su sentencia, la SCJN concedió el amparo a Miguel Vega en contra de la providencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, asentando que la decisión de suspenderlo por un año en el ejercicio de su profesión de abogado transgredía la libertad de trabajo consagrada en el entonces artículo 4 constitucional.[10] Además, el máximo tribunal garantizó la supremacía constitucional al declarar, así fuese de manera implícita, la inconstitucionalidad del referido artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, que, al excluir los negocios judiciales, restringía la eficacia del juicio de amparo para la protección de la esfera jurídica de las personas, en contravención de lo indicado por el artículo 101 de la Constitución de 1857.[11]

Esta sentencia fue el punto de partida para que se hiciera uso del amparo con la finalidad de atacar las resoluciones judiciales que vulneraran aquellas disposiciones constitucionales que contemplaran *garantías individuales*, en el entendido que estas se encontraban previstas en los primeros 29 artículos de la carta magna.[12]

No obstante, existe otro aspecto de mayores dimensiones que resulta fundamental enfatizar para la comprensión del aspecto toral de este ensayo. En tal orden, cabe puntualizar que la resolución del amparo *Miguel Vega* también estableció las bases para que, con posterioridad, surgiera una interpretación extensiva del artículo 14 constitucional (en relación con los preceptos 101 y 102 de la propia Constitución de 1857), a partir de la cual fue posible que el juicio de amparo procediera en contra de todas las resoluciones judiciales del país, tanto federales como locales, aun cuando en ellas no se plantearan cuestiones de constitucionalidad, sino solo de legalidad.[13]

En efecto, el peculiar argumento consistió en sostener que si un juez o tribunal *no aplicaba exactamente* (esto es, de forma incorrecta o indebida) una disposición legal secundaria al resolver un asunto, infringía el contenido del artículo 14 constitucio-

---

9 *Cfr*. Soberanes Fernández, José Luis, "Notas sobre el origen del amparo-casación en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 74, mayo-agosto de 1992, p. 539.

10 El texto completo de la sentencia puede consultarse en Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El "amparo Vega". El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, SCJN, 2016, pp. 112 y ss.

11 Desde luego, no se trató de una decisión pacífica, pues ocasionó que los ministros que votaron a favor de otorgar el amparo fueran acusados vía juicio político ante el Congreso de la Unión, en su carácter de Gran Jurado, acusación que finalmente no prosperó. *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 539 y 540; González Oropeza, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, México, CNDH, 2003, p. 293.

12 En específico, dentro de la Sección I ("De los derechos del hombre") del Título I de la Constitución de 1857.

13 El art. 14 de la Constitución de 1857 indicaba, en la parte que interesa, lo siguiente: "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" (cursivas añadidas).

nal, ubicado, como se ha señalado, en la sección relativa a los derechos del hombre o garantías individuales de la Constitución de 1857, lo que entrañaba una cuestión de constitucionalidad que, en consecuencia, hacía procedente el juicio de amparo.[14]

En otras palabras, con motivo de esta excesiva interpretación del artículo 14, que bien se puede calificar como un subterfugio retórico, aquellas resoluciones judiciales que implicaran solamente violaciones de carácter legal se convertían, por dicha vía interpretativa, en asuntos de carácter constitucional susceptibles de ser impugnados mediante el amparo, alegándose para ello que el juez o tribunal no había aplicado *exactamente* la ley respectiva al caso concreto. De esta manera, el juicio de amparo se transformó en un medio no solo de control de constitucionalidad, sino también de control de legalidad en todas las resoluciones judiciales que se emitieran en el país.

En definitiva, como escribe el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor:

> […] debido a una interpretación extensiva realizada por la Suprema Corte de Justicia en el siglo pasado al artículo 14 de la Constitución de 1857, la tutela de la acción de amparo se amplió a todo el ordenamiento nacional. Así, además del originario "control de constitucionalidad" de los actos de autoridad, la acción de amparo cubre también un "control de legalidad". Lo anterior provocó que el amparo en materia judicial se convirtiera en una especie de "casación" o tercera instancia, que la doctrina bautizó como "amparo-casación" (amparo directo).[15]

Esta interpretación que, como se dijo, representó una ampliación muy considerable del campo de actuación del juicio de amparo, fue impulsada esencialmente desde el gremio de la abogacía con el propósito de trasladar los asuntos judiciales locales al conocimiento y resolución de la esfera judicial federal. En este contexto, litigantes y justiciables reclamaban la falta de imparcialidad e independencia de los jueces y tribunales locales ante el control que sobre ellos ejercían los gobernadores en turno.

Como es lógico, la profunda modificación de la naturaleza del juicio de amparo trajo consigo severas críticas, siendo una de las más conocidas la formulada por el jurista Emilio Rabasa. Para este autor, dicha transformación en realidad constituía una *degeneración* o *corrupción* del juicio constitucional, por lo que esgrimió fuertes señalamientos en contra de la SCJN, condenando el desvío de su función principal (es decir, el control de constitucionalidad) a labores de revisión de legalidad, que corresponden a tribunales de menor jerarquía. En sus palabras:

---

14 *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2017, p. 923.

15 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-CNDH, 2004, p. 68. En consecuencia, la SCJN asumió la función de proteger todo el ordenamiento jurídico mexicano, ya que además de examinar la constitucionalidad de los actos de las autoridades del país, vigiló que los jueces y tribunales, tanto del orden federal como del orden local, aplicaran de forma *exacta* o *correcta* las diversas leyes federales y de las entidades federativas en los asuntos que debieran resolver.

> Cuando la Corte mexicana aceptó definitivamente su papel inferior, los litigantes se apresuraron a llevar al nuevo juicio que se les ofrecía todos los fallos adversos, y en tal forma el trabajo de la justicia federal llegó a consagrarse a ellos de preferencia y a absorber la mayor parte de su tiempo; la jurisdicción falsa se sobrepuso a la legítima; la Corte se caracterizó por su tarea más abundante y ostensible; todos los pleitos se volvieron juicios constitucionales; la Corte que había corrompido el juicio fue víctima de la reacción de su obra y tuvo que hacer en abundancia labores de juzgado inferior. Y cuando los juzgados menores y la Corte Suprema de la nación se ponen en el mismo nivel y trabajan en la promiscuidad, no son los juzgados menores los que suben, sino la Corte Suprema la que desciende.[16]

El lector notará la inquietud de este destacado jurista en relación con el significativo aumento de asuntos que, ante la nueva realidad del juicio de amparo, arribaron al ámbito judicial federal y, particularmente, al entorno de la SCJN como última instancia. De hecho, dada la ingente cantidad de asuntos por resolver, el propio Rabasa denominó a esta empresa como "la imposible tarea de la Corte".[17] Este aspecto, como se verá, no ha perdido vigencia; por el contrario, constituye una de las cuestiones más complejas y acuciantes a las que hoy en día se enfrenta el Poder Judicial de la Federación en el país.

Cabe indicar que en la Ley de Amparo de 1882 (formalmente, Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857), en el Código de Procedimientos

---

[16] Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 322. Una opinión contraria es la que expresa José María Serna de la Garza, para quien las instituciones jurídicas, como el juicio de amparo, no poseen una naturaleza o esencia determinada e inalterable, pues al ser una creación artificial de las sociedades humanas deben evolucionar de acuerdo con las necesidades que plantea la vida social. En consecuencia, este constitucionalista afirma, con acierto, que el juicio de amparo debe ser despojado de una supuesta naturaleza inmodificable; de esa manera, la idea de su degeneración pierde sentido. El juicio de amparo, continúa el autor, ha respondido a las demandas de la sociedad mexicana, por lo que la idea de una hipotética degeneración debe ser sustituida por la del desarrollo de esta garantía constitucional encauzada a regular con eficiencia la vida social en el país. *Cfr*. Serna de la Garza, José María, "Apuntes sobre el debate relativo al amparo casación en México", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 272-274. Al respecto, la postura sostenida en este ensayo coincide en negar a las instituciones jurídicas una esencia inmutable, por lo que deben evolucionar a la luz de las exigencias del cuerpo social y, de ese modo, servir en la solución de los problemas que surgen al interior del mismo. Lo anterior, sin embargo, no impide reconocer que en el presente caso existió una interpretación exagerada del art. 14 constitucional, en relación con los preceptos 101 y 102 de la misma Constitución, para extender en gran medida los alcances de la procedencia del juicio de amparo con fines particulares.

[17] *Cfr. Ibidem*, pp. 103-110 (capítulo XIII). Para respaldar su afirmación, Emilio Rabasa argumenta que, entre el 1 de mayo de 1904 y el 1 de mayo de 1905, la Suprema Corte despachó 4 160 juicios de amparo, los cuales debían resolverse en pleno, que se reunía cinco veces por semana; en ese tenor, la Corte estudió y resolvió en promedio dieciséis asuntos por día. *Ibidem*, p. 103.

Federales de 1897 y en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, se aceptó la procedencia del juicio de amparo en contra de resoluciones judiciales.[18]

El polémico tema que ocupa este apartado trascendió a la Constitución de 1917. En efecto, debido a la innegable relevancia que el mismo posee para el federalismo judicial, fue, en un principio, contemplado en el mensaje de 1 de diciembre de 1916 que Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, dirigió al Congreso Constituyente, reunido en la ciudad de Querétaro, con motivo de la entrega de su proyecto de Constitución.

En la parte inicial del citado mensaje, el cual funge como la exposición de motivos del proyecto constitucional de Carranza, se enfatizó la desnaturalización sufrida por el amparo durante años previos, al grado de quedar convertido en un arma política y en un medio para acabar con la soberanía de los estados, pues estaban sujetos a la revisión de la SCJN "hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos". Varios párrafos adelante se ahonda en esta afirmación al sostener que la indebida extensión del artículo 14 de la Constitución de 1857, limitado en un inicio a los juicios del orden penal y después ampliado a los juicios civiles, hizo posible que la autoridad judicial federal se erigiera en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados. Esta situación, aunada al abuso del amparo, provocó una saturación en las labores de la autoridad judicial federal y el entorpecimiento de la marcha de los juicios del orden común.[19]

No obstante, también se reconoció que la extensión del artículo 14 constitucional respondía a la imperiosa necesidad de "reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites". Así, en razón de que los jueces locales se habían convertido "en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones", era preciso contar con un medio como el amparo, que permitiera acudir ante la autoridad judicial federal con la finalidad de reprimir tales excesos.[20]

En otras palabras, el propio Carranza admitió que la ampliación del artículo 14 de la Constitución obedecía al hecho de que la justicia local se encontrara controlada por la influencia política de los gobernadores, por lo que resultaba indispensable la

---

18 Un comentario general sobre la regulación del amparo en estas normas puede consultarse en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 96-100.

19 *Cfr*. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-2017)*, 25a. ed., 1a. reimp., México, Porrúa, 2017, pp. 746, 750 y 751 (el texto íntegro del mensaje se encuentra en las páginas 745-764).

20 *Ibidem*, p. 751. En este rubro, el mensaje al Constituyente de Querétaro concluye indicando que sería injusto privar al pueblo mexicano de dicho medio, por lo que "bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo". *Idem.*

subsistencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales en el país. Por ende, es factible aseverar que, para este personaje histórico, la revisión realizada por la autoridad judicial federal a través del juicio de amparo en relación con los actos de las autoridades judiciales de los estados constituía un *mal menor* en comparación con la intervención de los gobernadores en el ámbito de la justicia local.

Sin intención de abundar en los debates del Congreso Constituyente, al no ser ello objeto del presente trabajo, es menester decir que la gran mayoría de los diputados constituyentes (139 votos a favor y 4 votos en contra)[21] coincidieron con la postura de Venustiano Carranza sobre este tema en aras de mantener el referido medio de defensa para combatir las arbitrariedades de la justicia local, que, como se dijo, se consideraba sometida al poder político de los diversos gobernadores.

De este modo, en el nuevo artículo 14 de la Constitución de 1917 se sustituyó la fórmula anterior[22] por la que a continuación se transcribe, prevista en su segundo párrafo: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las *formalidades esenciales del procedimiento* y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"[23] (cursivas añadidas).

Por su parte, las bases del juicio de amparo quedaron reguladas en los artículos 103 y 107 constitucionales, pero fue en este último precepto en el que se recogieron los lineamientos esenciales del juicio de amparo contra sentencias judiciales ("contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas"), tramitado en una sola instancia ante la Corte, razón por la que también se le conoció o identificó como juicio de amparo directo.

---

21 *Cfr.* Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 150.

22 Véase la n. 13 de este ensayo.

23 A decir de Emilio O. Rabasa, los diputados constituyentes consideraron que por medio de esta nueva redacción se limitaría el uso del precepto en cuestión; sin embargo, la realidad actual demuestra que ello no ocurrió. *Cfr.* Rabasa, Emilio, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, IIJ-UNAM, 1996, p. 88. Además, en el art. 14 constitucional se hicieron las siguientes precisiones que conviene resaltar: por un lado, se indicó que en los juicios del orden criminal "queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata" (párrafo tercero); por otro lado, se estableció que en los juicios del orden civil, "la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho" (párrafo cuarto). En estrecha relación con lo anterior, hay que decir que el campo protector del juicio de amparo contra sentencias judiciales se amplió mediante el principio de legalidad previsto en el art. 16 constitucional, cuyo texto original, en su parte conducente, disponía: "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". A mayor abundamiento, véanse las consideraciones que sobre el particular formula Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, n. 21, pp. 145 y ss.

Lo anterior, como es fácil suponer, continuó generando un incremento significativo en el número de amparos que conocía la SCJN, situación que impulsó diversas reformas a la norma constitucional, cuyos aspectos más relevantes se revisan en el siguiente apartado.

III. Las reformas constitucionales para atender el rezago judicial y la creación de los tribunales colegiados de circuito

Durante las décadas que siguieron a la entrada en vigor de la Constitución de 1917 se realizaron diversas reformas constitucionales con el propósito de abatir el rezago que padecía el máximo tribunal del país, derivado del elevado número de juicios de amparo de su competencia que se encontraban pendientes de resolver.[24]

En un ejercicio de síntesis, se puede sostener que la primera de tales reformas a la Constitución fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 20 de agosto de 1928. En virtud de esta modificación, en vigor el 20 de diciembre del mismo año, se incrementó el número de ministros, de 11 a 16, y se crearon tres salas dentro de la SCJN, integrada por cinco ministros cada una de ellas, para conocer de los juicios de amparo en materia penal, administrativa y civil, respectivamente.[25]

Posteriormente, el 15 de diciembre de 1934, se publicó, en el referido medio oficial, una segunda reforma constitucional, que entró en vigor el mismo día, por la cual se elevó el número de ministros de la Corte a 21 y se creó una sala más para atender los juicios de amparo en materia laboral, que hasta entonces se tramitaban en la segunda sala (administrativa). Cada una de las cuatro salas del máximo tribunal se conformaba por cinco ministros.[26]

Se llega así a la reforma publicada en el *DOF* el 19 de febrero de 1951, que inició su vigencia en mayo del mismo año. Con motivo de esta modificación a la Constitución se crean los tribunales colegiados de circuito como órganos judiciales federales

---

[24] En este contexto, los párrafos subsecuentes se limitan a destacar los principales aspectos de las reformas realizadas a la Constitución que se estiman más importantes en atención a los fines de este ensayo, sin reparar, por causas de extensión del mismo, en las modificaciones efectuadas en el plano legal, para lo cual el lector puede remitirse a las distintas obras citadas a lo largo del presente apartado. Asimismo, resulta importante manifestar que, además de las fuentes de doctrina que se indican, fueron consultados los diversos decretos en los que constan las reformas constitucionales que a continuación se examinan, todos ellos disponibles en la página electrónica del *DOF*, *https://www.dof.gob.mx*

[25] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Relaciones entre los tribunales locales y los federales en el ordenamiento jurídico mexicano", en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, IIJ-UNAM, 2003, p. 132.

[26] *Ibidem*, pp. 132 y 133.

cuyo objetivo central consiste en contribuir a resolver (o cuando menos aminorar) el referido problema de rezago de la SCJN.

En un inicio, se crearon cinco tribunales colegiados de circuito, ubicados en Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Veracruz.[27] Estos tribunales conocían del juicio de amparo en aquellos casos relativos a infracciones procesales, mientras que los asuntos que entrañaban infracciones de fondo correspondían a la Corte.[28]

Ante el grave rezago, se aumentó el número de ministros de la Corte para quedar integrada por 21 ministros numerarios y cinco ministros supernumerarios (que tenían prohibido formar parte del Pleno, pero auxiliaban en las labores de este);[29] la función de los ministros supernumerarios, en términos de la propia Constitución, era suplir las faltas temporales de los ministros numerarios que no excedieran de un mes y, de conformidad con los artículos transitorios de la reforma en cita, debían constituir una sala auxiliar para la resolución de ciertos juicios de amparo directo.

El 25 de octubre de 1967 se publicó otra reforma constitucional, que entró en vigor hasta octubre de 1968, la cual, además de incrementar el número de los tribunales colegiados de circuito, trasladó una cantidad importante de juicios de amparo de la Corte a dichos órganos judiciales mediante criterios sociales, económicos, así como de interés público y social.[30] Esta reforma también hizo posible que los ministros supernumerarios formaran parte del Pleno cuando suplieran a los numerarios.

No obstante los sustanciales cambios que significaron las reformas anteriores, fue con la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 10 de agosto de 1987, misma que entró en vigor el 15 de enero de 1988, que se trazó una contundente delimitación de competencias entre la SCJN y los tribunales colegiados de circuito, atribuyéndose al más alto tribunal del país el conocimiento de los asuntos estrictamente constitucionales en segunda instancia, mientras que todos los asuntos que implicaran control de legalidad y, especialmente, el amparo judicial, fueron remitidos a los tribunales colegiados de circuito para su resolución.[31]

---

27 *Cfr.* Bustillos, Julio, *El amparo directo…, cit.*, p. 101.

28 *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., 2a. reimp., México, IIJ-UNAM-Marcial Pons, 2017, p. 450.

29 Para ilustrar la gravedad del rezago de esa época, Lucio Cabrera Acevedo recuerda que la iniciativa que dio origen a la reforma en comento, presentada el 1 de noviembre de 1950 por el entonces presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, señalaba que en 1949 existían 32 850 asuntos pendientes de resolución por parte de la Suprema Corte, en su gran mayoría juicios de amparo. *Cfr.* Cabrera Acevedo, Lucio, *Los tribunales colegiados de circuito*, 2a. ed., 1a. reimp., México, SCJN, 2004, pp. 63 y 64.

30 *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal…, cit.*, pp. 259 y 260.

31 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 643; en el mismo sentido, Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 1a. reimp., México, Fontamara, 2004, p. 60. Conviene agregar que esta relevante reforma constitucional también estableció una facultad de atracción a favor de la SCJN, para que, de oficio o a petición fundada, conociera "de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten".

A mayor abundamiento, se puede decir que a partir de esta modificación a la norma constitucional la Corte mexicana se transformó, desde una perspectiva material, en un verdadero tribunal constitucional, guardián e intérprete final de la Constitución.[32]

Sin embargo, no hay duda que el carácter de tribunal constitucional de la SCJN se consolidó a través de la conocida reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, cuya vigencia comenzó al día siguiente, por la que, entre otras cuestiones, se redujo el número de ministros de 26 a 11 y se fortaleció, en gran medida, el sistema de control constitucional en el país por medio de dos instrumentos de defensa de la carta magna, que corresponde conocer en exclusiva a la Corte. En este orden de ideas, se ampliaron los supuestos de procedencia de la controversia constitucional y se estableció la acción de inconstitucionalidad.[33]

Diego Valadés hace notar, con razón, que gracias a lo antes expuesto, numerosos diferendos de índole política y social se trasladaron de la esfera arbitral del gobierno a la decisión definitiva de la SCJN.[34]

Además, se facultó al pleno de la Corte para expedir acuerdos generales que, en lo que interesa, permitieron remitir a los tribunales colegiados "aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho".

Por último, mediante reforma publicada el 11 de junio de 1999, en vigor al día siguiente, se otorgó al Pleno del máximo tribunal la facultad de expedir acuerdos generales para remitir a los tribunales colegiados de circuito, además de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, "los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine *para una mejor impartición de justicia*". Como puede verse, se trata de una redacción ambigua que pavimentó el camino para que todos aquellos asuntos en los que la SCJN considere innecesario intervenir sean enviados a la esfera competencial de los tribunales colegiados de circuito, cuestión que, si bien contribuyó a afianzar el carácter de tribunal constitucional de la primera, también generó un aumento en la carga de trabajo de los segundos.

Este breve recorrido histórico, necesariamente de carácter general, ha querido servir como preámbulo para exponer, en el siguiente apartado, la controversia que involucra al juicio de amparo directo y los tribunales colegiados de circuito en el marco del federalismo judicial en México. Antes de ello, quizá sea oportuno destinar algunas líneas a reparar sobre la regulación constitucional vigente de este tipo de amparo y la función de tales tribunales federales como tribunales de casación.

---

32 A causa de ello, la SCJN abandonó su función de tribunal de casación (véase n. 15), que quedó incorporada en la esfera de los tribunales colegiados de circuito, como se comentará más adelante.

33 Un completo y actual estudio sobre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, se encuentra en Soberanes Díez, José María, *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa-IMDPC, 2018, pp. 1-96 (capítulos I y II de la obra).

34 *Cfr.* Valadés, Diego, *La Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas en México*, México, Porrúa, 2016, p. 177.

Actualmente, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso a), de la norma constitucional, el amparo directo procede en contra de las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación de que se trate haya sido cometida en ellos, o bien, que al ser cometida durante el procedimiento, afecte la defensa del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.[35]

Con base en la fracción V, primer párrafo, del referido precepto constitucional, este tipo de amparo es conocido por los tribunales colegiados de circuito; sin embargo, en el párrafo final de la misma fracción se contempla una excepción a esta regla a través de una facultad discrecional de atracción a favor de la SCJN. En este tenor, la Corte, de oficio o a petición fundada del tribunal colegiado de circuito que corresponda, del fiscal general de la república (en aquellos asuntos en los que el Ministerio Público federal sea parte), o del ejecutivo federal, podrá conocer de los juicios de amparo directo que por *su interés* y *trascendencia* así lo ameriten.[36]

En la fracción IX del citado artículo de la Constitución se prevé la existencia de un recurso de revisión en materia de amparo directo, del cual conoce la SCJN. Este recurso de revisión procede en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Corte, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. En esta tesitura, la materia del mencionado recurso de revisión deberá limitarse a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin comprender otras.

Derivado de todo lo anterior, se puede concluir que, como regla general, los juicios de amparo directo son resueltos por los tribunales colegiados de circuito y, solo por excepción, arriban al entorno de la SCJN.

En este sentido, los tribunales colegiados de circuito funcionan en la práctica como tribunales de casación, ya que bajo la lógica de esta figura, la casación, que hoy se encuentra incorporada en la modalidad de amparo directo (de ahí que, como se ha dicho, también se le denomine amparo casación), revisan y, eventualmente, anulan (casan) la sentencia impugnada, en la cual se interpretó y aplicó de forma errónea la ley de que se trate al caso específico. La sentencia que dicten tendrá por efecto el reenvío al juez de la causa para que declare insubsistente el fallo y reponga el procedimiento, o para que deje insubsistente el fallo impugnado y dicte uno nuevo.[37]

---

35 En la Ley de Amparo vigente, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2013, el juicio de amparo directo se encuentra concretamente regulado dentro del Capítulo II ("El Amparo Directo") del Título Segundo ("De los Procedimientos de Amparo"), que comprende los arts. 170 a 191 de dicha norma.

36 Sobre los requisitos para el ejercicio de esta facultad, se sugiere consultar la tesis de jurisprudencia 1a./J. 27/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 150.

37 *Cfr.* Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, pp. 337 y 338. Sobre la historia de la casación en el sistema jurídico mexicano y sus relaciones con el juicio de amparo, puede verse el excelente estudio de Fix-Zamudio, Héctor,

IV. La polémica actual en torno al federalismo judicial y el amparo directo

Dentro del federalismo judicial mexicano persiste una polémica de larga data, cuyo origen se remonta al siglo XIX con la resolución del referido caso del amparo *Miguel Vega*. En la actualidad, el punto central de esta controversia estriba en el hecho de que el poder judicial federal (por lo general, los tribunales colegiados de circuito) pueda revisar, mediante el juicio de amparo directo, las sentencias definitivas que dicten los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas con motivo de la incorrecta aplicación de las leyes locales en asuntos concretos.

Como consecuencia de lo anterior, se ha señalado que el amparo directo vulnera el federalismo judicial, perjudicando la adecuada relación que debe prevalecer entre los tribunales federales y los tribunales locales bajo el esquema del sistema federal, ya que, en los hechos, estos quedan subordinados a las decisiones de aquellos. De esta forma, el amparo directo constituiría un claro obstáculo para lograr el adecuado funcionamiento y la consolidación del federalismo judicial en México.[38]

Desde esta perspectiva, el amparo directo se traduce en una figura que afecta la autonomía de las entidades federativas (en ocasiones, calificada sin acierto, como soberanía), debido a que ataca las sentencias que emiten sus tribunales superiores de justicia en asuntos que atañen solo al régimen interior de dichos estados.

En tales condiciones, se dice que la poca eficacia del federalismo judicial mexicano respondería a un modelo de distribución de competencias inadecuado, en el cual los tribunales locales no poseen la última palabra sobre los asuntos originados en su territorio, fomentándose de esa manera la centralización de la justicia en el país.[39]

En este orden de ideas, también cabe advertir que los alcances del amparo directo han generado, año tras año, un significativo aumento en la cantidad de asuntos que deben resolver los tribunales colegiados de circuito,[40] ocasionando rezago y dila-

---

"Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano", incorporado en *op. cit.*, n. 31, pp. 237-284.

38 Al respecto, pueden consultarse, por ejemplo, las posturas de Chanut Esperón, Cynthia, "El Poder Judicial de la Federación y la tutela de la independencia de los poderes judiciales locales", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 91 y 92, y Hernández, María del Pilar, "Del federalismo judicial", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 229-232 y 246.

39 *Cfr*. Bustillos, Julio, *Federalismo judicial a través del amparo. Relación entre las jurisdicciones federal y locales a través del instrumento protector de los derechos fundamentales*, México, IIJ-UNAM, 2010, p. 5; asimismo, Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 2012, p. 171.

40 Sobre este aspecto se profundiza en el siguiente apartado.

ción en las labores de los mismos, cuestión que impacta de forma negativa tanto en el orden de la justicia federal como en el de la justicia local, pues gran parte de esos casos tienen su origen en esta última esfera.

Ahora bien, las posturas sostenidas ante este panorama apuntan, por un lado, a limitar o incluso suprimir la procedencia del amparo directo para reducir la carga de trabajo de los tribunales federales y a la vez devolver a las entidades federativas su autonomía en materia judicial y, por el otro, en contraste, se esgrime la necesidad de que el amparo directo continúe funcionando de la misma forma, puesto que las razones que justificaron su existencia, esto es, la falta de independencia e incluso de calidad en las resoluciones de la justicia local, no han desaparecido.[41]

A mayor abundamiento, resulta factible indicar que es sobre todo desde el ámbito de los poderes judiciales locales que se pugna por modificar a fondo la naturaleza del amparo directo con el propósito de recobrar, según su dicho, la autonomía de sus decisiones, siendo los tribunales superiores de justicia quienes dicten la última palabra en los asuntos que conozcan. A su turno, es máxime desde el entorno de la abogacía que se alega por mantener las condiciones actuales de esta modalidad de amparo, dada la desconfianza que impera en torno a la justicia de las entidades federativas, al considerar que los tribunales locales, en términos generales, todavía se encuentran sujetos a la influencia y control de los gobernadores en funciones.

El lector podrá recordar con facilidad que este último fue el argumento utilizado para ejercer presión con la intención de que la SCJN ampliara el perímetro protector del juicio de amparo mediante una interpretación excesiva del artículo 14 de la Constitución de 1857; por ello, es dable concluir que, en esencia, aún subsiste la visión que los litigantes tenían respecto del sistema de justicia en las entidades federativas durante las últimas décadas del siglo XIX.

En cualquier caso, lo cierto es que el amparo directo se encuentra consagrado de forma expresa en la Constitución vigente y, en ese sentido, se erige en un medio procesal para la defensa de los derechos de las personas, así como para el restablecimiento del orden constitucional cuando este ha sido vulnerado.[42]

---

41 *Cfr.* Fix Fierro, Héctor, "Presentación", en Bustillos, Julio, *El amparo directo…, cit.,* n. 4, p. XVII. En este contexto, el autor puntualiza, con razón, que la primera de las posturas mencionadas pasa por alto que en un sistema federal sometido a una Constitución se debe garantizar la supremacía de esta dentro del ámbito judicial; sobre la segunda postura, manifiesta que la justicia local se encuentra en un proceso de reforma y que la revitalización del federalismo que desde hace algunos años se vive en el país, difícilmente puede dejar de afectar la relación que existe entre la jurisdicción federal y la jurisdicción local. *Idem.*

42 Desde luego, ello no impide reconocer que cuando en la vía de amparo directo se invocan violaciones a los arts. 14 y 16 constitucionales, no se trata en estricto sentido de violaciones directas a la Constitución, sino de violaciones de carácter legal que se cometen por parte de los poderes judiciales locales al emitir sus sentencias. De esta manera, cuestiones de legalidad se transforman en cuestiones de carácter constitucional que pueden ser impugnadas justamente a través de esta modalidad de amparo. En realidad, se habla de una lógica similar a la que siguieron los argumen-

Es oportuno mencionar que la demanda de los juzgadores locales acerca de la necesidad de limitar el amparo directo fue retomada por la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2011. En dicha iniciativa, presentada por diversos senadores el 19 de marzo de 2009, se manifestó que los poderes judiciales locales poseen autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, por lo que "se encuentra fuera de duda su idoneidad y eficiencia para garantizar, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, el Estado de derecho que a nivel de legalidad requieren los justiciables, sin que necesariamente deba intervenir la justicia federal".[43]

Por esta razón, se propuso que los tribunales colegiados de circuito contaran con la facultad de admitir solo aquellas demandas de amparo directo que, de acuerdo con determinadas reglas que expediría la SCJN, fueran de "importancia y trascendencia, por implicar un pronunciamiento novedoso o excepcional".[44]

Sin embargo, esta propuesta contenida en la iniciativa de mérito no fue aceptada. Si bien es cierto que en el dictamen correspondiente de la Cámara de Senadores se reconoció la importancia de atender la problemática generada por el *abuso* del amparo directo, también lo es que se consideró factible hacerlo a través de otras medidas (sin precisar de qué naturaleza) para no afectar el derecho de acceso a la justicia de las personas, consagrado en el artículo 17 constitucional.[45]

No es aventurado suponer que en el fondo de esta determinación persista la citada idea de que los gobernadores siguen siendo actores políticos muy poderosos, que en la mayoría de las entidades federativas ejercen un control elevado o incluso total sobre la función del poder judicial local, en grave detrimento de su independencia.

En este contexto, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona escriben de forma contundente y clara, lo siguiente:

> La solución presentada por la iniciativa original de establecer un criterio de selección para los asuntos [de amparo directo] que conocen los tribunales colegiados es recomendable técnicamente y tarde que temprano es un objetivo que debe alcanzarse; empero, el contexto político nacional y sobre todo local debe transformarse para que pueda ser operante y válida. Quizá por ello la proposición que se comenta no llegó a incorporarse en el dictamen de la Cámara Alta a la iniciativa original.

---

tos esgrimidos en la interpretación extensiva del art. 14 de la Constitución de 1857, aplicada ahora al contenido de los preceptos 14 y 16 de la Constitución vigente de 1917.

43 El texto completo de la iniciativa en cuestión puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica: *http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/19840*

44 *Idem.*

45 El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores puede consultarse en: *http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/23504*

> En efecto, la autonomía y mayor fortaleza de los tribunales locales pasa necesariamente por la reforma política y la renovación auténtica del sistema federal. Conocido es que al atenuarse el poder del centro de gravedad de nuestro sistema político, *los gobernadores se han convertido en actores políticos sin controles efectivos tanto de parte de las instancias federales como locales, e infortunadamente en la mayoría de los estados ejercen estricto control sobre los poderes judiciales locales, legislaturas, órganos constitucionales autónomos y aun medios de difusión.*[46] (Cursivas añadidas)

En coincidencia con estos connotados juristas, cabe asentar que propuestas como la aludida solo prosperarán cuando esta situación, altamente nociva para la división de poderes en las entidades federativas, sea, al fin, erradicada del escenario político mexicano. Desde luego, no se desconocen los avances obtenidos para fortalecer la independencia judicial en las entidades federativas por medio de garantías previstas en la Constitución Federal, así como en las constituciones locales; empero, han sido insuficientes. Hoy en día, no es posible dar por superados los problemas de falta de independencia de los jueces y tribunales locales frente a los gobernadores en turno.

V. Estrategia y realidad: cifras sobre el amparo directo y el crecimiento de los tribunales colegiados de circuito (2009-2018)

Ante la falta de condiciones para limitar la procedencia del juicio de amparo directo, la principal estrategia que ha seguido el Poder Judicial de la Federación para atender el desmesurado número de asuntos concernientes a este tipo de amparo consiste en aumentar, año tras año, el número de tribunales colegiados de circuito en el país.

En este apartado se acude a determinados datos que ofrece la estadística judicial en el ámbito federal, relativos al periodo comprendido entre 2009 y 2018, con el objeto de exponer, en términos generales, la evolución que ha tenido este relevante tema durante los últimos 10 años en la esfera de la justicia federal.

El lector podrá observar, entre otras cuestiones, el vasto número de juicios de amparo directo que en el periodo citado conocieron los tribunales colegiados de circuito, así como el acrecentamiento de estos órganos judiciales para hacer frente (con mayor o menor éxito) a la carga de trabajo producida en esta materia.

Es necesario mencionar que las cifras que a continuación se muestran no intentan conformar un estudio detallado; por el contrario, se presentan a título esquemático, esperando que sirvan para tomar noción del asunto que se aborda y, al mismo tiempo, despertar el interés de profundizar sobre sus distintas aristas. Así, en las siguientes páginas no se pretende agotar un tema tan extenso como complejo, sino simplemente aportar algunos datos estadísticos que pueden ilustrarlo.

---

[46] Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma,* 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 83.

El primer aspecto que conviene revisar tiene que ver con la carga de trabajo que recibieron los tribunales colegiados de circuito en cada uno de los años del periodo que interesa. Esta información se despliega a través de cuatro rubros principales, a saber: amparo directo, amparo en revisión, recurso de queja y asuntos diversos.[47]

Cuadro 1. Carga de trabajo en los tribunales colegiados de circuito

Año estadístico	*Amparo directo*	*Amparo en revisión*	*Quejas*	*Asuntos diversos*	*Total*
2009	180 241	98 119	17 654	53 597	349 611
2010	207 241	109 879	18 518	56 939	392 577
2011	223 761	123 030	18 719	58 921	424 431
2012	242 128	114 317	21 390	70 391	448 226
2013	262 192	101 477	33 054	67 874	464 597
2014	265 840	101 174	51 392	52 805	471 211
2015	273 332	120 278	53 451	50 413	497 474
2016	276 861	128 642	60 779	59 314	525 596
2017	284 300	153 773	69 496	67 571	575 140
2018	291 007	157 729	70 232	69 605	588 573

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (*https://www.dgepj.cjf.gob.mx/*).[48]

De acuerdo con estas cifras, es evidente que el amparo directo constituye el rubro que más asuntos registra dentro de la labor de los tribunales colegiados de circuito, seguido, aunque con una considerable distancia, por el amparo en revisión. La in-

47 Se refiere al recurso de queja previsto en los arts. 95 de la anterior Ley de Amparo de 1936 y 97 de la Ley de Amparo vigente de 2013. El rubro "asuntos diversos" comprende, principalmente, los siguientes temas: conflictos competenciales en amparo, conflictos competenciales entre diversas autoridades, impedimentos, conflictos de acumulación, reclamaciones, revisiones fiscales, revisión contenciosa administrativa, incidentes de inejecución, denuncias de repetición del acto reclamado, inconformidades e incidentes de reconocimiento de inocencia.

48 Cabe precisar que en los cuadros que aparecen en este apartado no se consideran los ingresos ni egresos por traslado, cuyas cantidades son poco significativas y no modifican la tendencia mostrada en cada uno de dichos cuadros. Lo anterior, debido a que la información relativa a tales asuntos no se encuentra disponible con el nivel de especificidad necesario para los fines de esta investigación. Igualmente, conviene decir que cuando en el presente apartado se haga referencia a un año, se entenderá que se habla de año estadístico.

formación anterior también refleja que la cantidad de asuntos de amparo directo que arribaron cada año a dichos órganos judiciales tuvo un incremento constante durante el periodo, advirtiendo, en promedio, un aumento anual de 12 307 asuntos.

Ahora bien, si se centra la atención en la carga de trabajo de asuntos de amparo directo y se compara con la carga de trabajo total en los tribunales colegiados de circuito es posible establecer, con mayor nitidez, la magnitud cuantitativa que este tipo de amparo representa para la función de los mencionados órganos judiciales.

Cuadro 2. Carga de trabajo en los tribunales colegiados de circuito

Año estadístico	*Amparo directo*	*Total*	*Porcentaje de amparo directo*
2009	180 241	349 611	51.55%
2010	207 241	392 577	52.79%
2011	223 761	424 431	52.72%
2012	242 128	448 226	54.02%
2013	262 192	464 597	56.43%
2014	265 840	471 211	56.42%
2015	273 332	497 474	54.94%
2016	276 861	525 596	52.68%
2017	284 300	575 140	49.43%
2018	291 007	588 573	49.44%

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (*https://www.dgepj.cjf.gob.mx/*).

Estas cifras confirman lo aseverado párrafos atrás. Si bien existe una tendencia a la baja en el porcentaje representativo durante los últimos años del periodo que se examina, lo cierto es que no hay duda que el amparo directo ocupa, en promedio, 53.04% de los asuntos que han conocido los tribunales colegiados de circuito en los años más recientes. En este sentido, se puede afirmar, en términos generales, que el juicio de amparo directo se presenta en más de la mitad de todos los asuntos que recibieron los referidos tribunales federales durante los últimos 10 años en el país.

Con el objeto de desagregar estas cifras sobre el amparo directo en el marco de la función que ejercen los tribunales colegiados de circuito, resulta preciso señalar que la carga de trabajo anual en esta materia se integra no solo por los asuntos de amparo directo que ingresan en dichos tribunales durante un año determinado, sino también por los asuntos rezagados que en ellos existen, es decir, aquellos asuntos relativos a este tipo de amparo que no fueron resueltos en el año inmediato anterior.

En efecto, como es lógico, la carga laboral de asuntos de amparo directo dentro del ámbito de competencia de los tribunales colegiados de circuito se conforma no solo por los ingresos que reciben durante el año en curso, sino también por los asuntos pendientes de resolución que existen en esos órganos judiciales al inicio de cada año, identificados en la estadística judicial como "existencia inicial".[49]

En este contexto, conviene revisar las cifras concernientes a estas dos secciones, debido a que harán posible observar, con mayor detalle, la composición de la carga de trabajo anual en materia de amparo directo a lo largo del periodo en estudio.

Por otra parte, también resulta pertinente traer a colación el número de asuntos de amparo directo que los tribunales colegiados concluyeron, mediante resolución o sentencia, durante los años que interesan, esto es, los egresos registrados en cada uno de los años que abarca el periodo en cuestión, lo que permitirá obtener la tasa de resolución anual alcanzada por el conjunto de los multicitados órganos judiciales.

Estos relevantes aspectos se incluyen en el cuadro que se muestra a continuación:

Cuadro 3. Estadística judicial en materia de amparo directo

Año estadístico	*Existencia inicial*	*Ingresos*	*Carga de trabajo*	*Egresos*	*Tasa de resolución*
2009	30 322	149 919	180 241	140 026	77.69%
2010	41 346	165 895	207 241	161 268	77.82%
2011	46 030	177 731	223 761	170 043	75.99%
2012	53 622	188 506	242 128	187 018	77.24%
2013	55 040	207 152	262 192	200 998	76.66%
2014	59 534	206 306	265 840	188 165	70.78%
2015	79 154	194 178	273 332	196 592	71.92%
2016	75 365	201 496	276 861	195 496	70.61%
2017	82 674	201 626	284 300	191 090	67.21%
2018	93 245	197 762	291 007	202 346	69.53%

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (*https://www.dgepj.cjf.gob.mx/*).[50]

[49] Como se puede suponer, esta situación también ocurre en los otros tres rubros a los que se hizo referencia en el primer cuadro de este apartado (amparo en revisión, quejas y asuntos diversos), sobre los cuales no es posible reparar en esta ocasión, dado que ello rebasa los alcances del ensayo.

[50] Cabe señalar que en el rubro "existencia inicial" de cada año se observan ligeras variaciones respecto a la cantidad que resulta de restar los "egresos" a la "carga total" del año inmediato

A partir de la información contenida en este cuadro es posible apreciar, en su justa dimensión, la gravedad que supone la carga de trabajo producida por el amparo directo en los tribunales colegiados de circuito durante los años que interesan, así como la capacidad de estos tribunales federales para hacer frente a dicha carga.

Para tener una idea más clara de las primeras columnas del cuadro que antecede es menester definir los porcentajes que corresponden a los rubros "existencia inicial" e "ingresos" en relación con la carga de trabajo de asuntos de amparo directo que se produjo en cada uno de los diez años que conlleva el periodo.

Cuadro 4. Porcentajes en relación con la carga de trabajo en materia de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito

Año estadístico	*Existencia inicial*	*Ingresos*
2009	16.82%	83.18%
2010	19.95%	80.05%
2011	20.57%	79.43%
2012	22.15%	77.85%
2013	20.99%	79.01%
2014	22.39%	77.61%
2015	28.96%	71.04%
2016	27.22%	72.78%
2017	29.08%	70.92%
2018	32.04%	67.96%
Promedio	*24.02%*	*75.98%*

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (*https://www.dgepj.cjf.gob.mx/*).

anterior, lo cual obedece a que, como se mencionó previamente, no se contemplan los ingresos ni egresos por traslado en los cuadros de este apartado. En todo caso, la información se presenta en los términos publicados en el portal de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Con base en el promedio obtenido del periodo es factible asentar que casi la cuarta parte de la carga de trabajo de amparo directo que anualmente se presenta en los tribunales colegiados de circuito proviene de asuntos rezagados en esta materia. En tales condiciones, el señalado rezago se traduce en un problema ostensible de dimensiones considerables, debido a que cada año congestiona en gran medida la carga laboral que están obligados a atender.

De hecho, al revisar de nueva cuenta el cuadro número 3, se podrá notar que las cantidades de cada año relativas a los ingresos y egresos son similares entre sí, por lo que, si los tribunales colegiados tuvieran que atender solamente los asuntos que ingresan en el año, sin que existieran los rezagados o que estos tuvieran cifras poco significativas, lograrían tasas de resolución mucho más altas (superiores a 90%) que las indicadas en el mismo cuadro.

Esta última afirmación no pretende conducir a la utopía, sino simplemente llamar la atención sobre el obstáculo que entraña el rezago en materia de amparo directo para el adecuado funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito en México.

Durante el periodo que se aborda, estos órganos judiciales federales tuvieron, en promedio, una carga anual de trabajo de 250 690 asuntos en materia de amparo directo, independientes de aquellos asuntos concernientes al amparo en revisión, quejas y asuntos diversos. En otras palabras, entre los asuntos rezagados y los ingresos del año en cuestión, los tribunales colegiados de circuito recibieron, en promedio, una carga laboral de más de un cuarto de millón de asuntos únicamente de amparo directo, lo que a todas luces denota un severo problema de saturación que exige pronta solución.

Esta situación se torna aún más preocupante si se toma en cuenta que la tasa de resolución de tales órganos judiciales disminuyó durante los últimos años del periodo (véase cuadro 3), pese a que el número de tribunales colegiados de circuito ha aumentado año tras año, como se verá. En promedio, se obtiene una tasa anual de resolución de 73.55% durante el periodo que se revisa.

Una vez expuestos estos datos en torno al amparo directo, corresponde presentar, en un cuadro final, el incremento en el número de tribunales colegiados de circuito que existen en el país, motivado por el acuciante escenario antes descrito, en el que, como quedó claro, prevalece un crecimiento constante de la carga de trabajo en asuntos de esta modalidad de amparo a lo largo de los años más recientes.

Cuadro 5. Estadística judicial sobre tribunales colegiados de circuito

Año estadístico	*Número de TCC*	*Crecimiento anual*[51]	
		Unidades	*Porcentaje*
2009	188	-	-
2010	191	3	1.60%
2011	193	2	1.05%
2012	198	5	2.59%
2013	203	5	2.53%
2014	214	11	5.42%
2015	221	7	3.27%
2016	228	7	3.17%
2017	233	5	2.19%
2018	243	10	4.29%

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal (*https://www.dgepj.cjf.gob.mx/*).[52]

Sobre este cuadro, interesa enfatizar que en los últimos diez años se crearon 55 tribunales colegiados de circuito más en el país, lo que al final del periodo representa un crecimiento de 29.26% de esta clase de órganos judiciales en comparación con la cifra de 2009. Más aún, desde su creación en 1951, año en el cual la cifra apuntaba solo a cinco de estos órganos, los tribunales colegiados de circuito han tenido un incremento de 238 unidades, es decir, de 4 760% en un lapso de 67 años.

No obstante, esta estrategia adoptada por el Poder Judicial de la Federación para hacer frente al desmesurado número de juicios de amparo directo debe ser vista necesariamente como una medida de carácter temporal, pese a que la misma, como se puede percibir, se haya prolongado por casi 70 años en el país.

[51] Las cifras muestran el crecimiento registrado respecto del número de tribunales colegiados de circuito existentes en el año inmediato anterior.

[52] No se consideran los tribunales colegiados de circuito auxiliares; sin embargo, con el ánimo de no omitir dicha información, a continuación, se enuncia la cifra de estos órganos de creación temporal, cuya función consiste en apoyar en el proyecto y dictado de sentencias de los tribunales colegiados de circuito ordinarios: 19 en 2009; 29 en 2010; 32 en 2011; 39 en 2012; 36 en 2013; 32 en 2014; 31 en 2015; 27 en 2016; 26 en 2017 y 24 en 2018. Esta información fue obtenida de la misma fuente que se ha venido citando en la parte final de los diversos cuadros que aparecen en este apartado.

Al respecto, se debe tener presente que, como escribe Héctor Fix-Fierro, si bien la creación de nuevos tribunales es capaz de satisfacer, en general, las nuevas demandas de acceso a la justicia de la población, es evidente que dicha satisfacción será temporal, porque la existencia de nuevos órganos jurisdiccionales produce una demanda adicional que no surgiría si tales órganos no hubieran sido creados.[53]

A mayor abundamiento, este jurista argumenta que "la nueva oferta de servicios judiciales abarata el costo de presentar asuntos ante los tribunales (menor tiempo de resolución, mejor acceso físico), por lo que la demanda crecerá por encima de la que habría sido su tendencia natural si dicha oferta no se hubiera producido".[54]

En estos términos cabe reiterar que la creación de tribunales colegiados de circuito en el país no puede ser considera una medida de aplicación permanente ante el progresivo crecimiento de la carga de trabajo en materia de amparo directo. De ahí que, en el futuro más cercano que lejano, resulte inevitable acudir a otras estrategias para abordar la citada cuestión, las cuales deben ser producto de una revisión profunda de la situación actual y estar encaminadas, desde un inicio, a resolver el problema de rezago que, como quedó expuesto, persiste en esta materia.

VI. Conclusión

Como puede observarse, el amparo directo, amparo judicial o amparo casación se traduce en un tema de la mayor trascendencia para el federalismo judicial mexicano, ya que, en buena medida, define la relación que hoy prevalece entre los tribunales del orden local y los tribunales del orden federal en el país. En realidad, no sería posible explicar a cabalidad el modelo actual del federalismo judicial en México sin hacer referencia a este instrumento reconocido de forma expresa en la Constitución.

Desde su origen, a través del emblemático caso del amparo *Miguel Vega* en 1869, este sector del juicio de amparo ha transitado un camino intrincado, despertando a lo largo de los años una intensa y permanente polémica con motivo de sus alcances y efectos en el ámbito de la justicia local. En este sentido, incluso se llegó a calificar al amparo directo como un mecanismo que transgrede el federalismo judicial, pues presuntamente daña la autonomía de las entidades federativas en materia judicial al ocasionar la subordinación real de los tribunales locales a los tribunales federales, argumento que carece de sustento si se toma en consideración que, como se dijo, el amparo judicial está previsto en la carta magna, que consagra el pacto federal.

---

53 *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, "El amparo judicial y la "imposible tarea" del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, IIJ-UNAM, 2017, t. I, p. 490.

54 *Idem.*

Al respecto, es necesario advertir que la evolución del amparo directo fue producto de un sistema de justicia local que no ofrecía las condiciones necesarias, sobre todo en materia de independencia judicial, para garantizar a las personas el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de sus derechos. De esta manera, ante la permanencia de las fallas o deficiencias en los poderes judiciales de las entidades federativas, el amparo judicial fue cobrando una fuerte presencia en la práctica jurídica cotidiana.

Infortunadamente, en la actualidad no es posible sostener que se hayan superado los problemas de falta de independencia de jueces y tribunales locales, en especial frente a la influencia política de los gobernadores. En consecuencia, por encima de las numerosas críticas, el amparo directo ha logrado subsistir dentro del escenario jurídico nacional, pues litigantes y justiciables continúan recurriendo a aquel con la finalidad de trasladar sus asuntos a la esfera de la justicia federal para su resolución definitiva, debido a la desconfianza que poseen hacia los poderes judiciales locales.

Para corroborar lo anterior, basta consultar la ingente cantidad de asuntos relativos a esta modalidad de amparo que, durante los últimos 10 años, conocieron los tribunales colegiados de circuito como órganos judiciales encargados, por regla general, de la resolución de los asuntos de amparo directo. No es fortuito que el amparo judicial constituya, hoy en día, el sector cuantitativamente más importante entre los sectores que componen o integran el juicio de amparo mexicano.

En cualquier caso, es claro que el debate sobre el amparo directo no ha finalizado; por el contrario, continúa vigente a través de la exploración de sus posibilidades de transformación en el marco de la controversia expuesta en el presente ensayo. En términos generales, las propuestas sobre este relevante tema apuntan, por un lado, a restringir la procedencia del amparo directo o incluso suprimirla y, por el otro, se pugna por mantenerlo en las mismas condiciones a las que ha venido operando. En un sitio intermedio se ubica la creación de "cortes estatales", "cortes de casación" o "salas constitucionales" en la jurisdicción local, cuyas resoluciones no podrían ser impugnadas ante la jurisdicción federal, salvo en supuestos excepcionales.[55]

Sin embargo, más allá de la viabilidad de estas y otras propuestas, se estima que antes de tratar de emprender alguna modificación en torno al multicitado amparo casación, surge indispensable centrar la atención en el verdadero fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas. Desde luego, no se desconocen los esfuerzos realizados ni los avances obtenidos en este rubro; empero, lo cierto es que no han sido suficientes. Por ello, junto con las reformas constitucionales y las leyes logradas en esta materia, resulta imprescindible contar con una auténtica voluntad política para superar, en el futuro inmediato, tal asignatura pendiente.

En definitiva, las circunstancias actuales no son adecuadas para modificar el fondo del amparo directo, limitando, por ejemplo, los supuestos de su procedencia.

[55] Sobre esta última propuesta, Bustillos, Julio, *El amparo directo…, cit.*, n. 4, pp. 120, 121 y 128.

Debe tenerse en cuenta, en este contexto, además de la falta de confianza que persiste respecto del sistema de justicia local, el profundo arraigo del cual goza este tipo de amparo en el escenario jurídico mexicano. En tal virtud, es innegable que cualquier intento para transformar la esencia de este instrumento enfrentará la resistencia de litigantes y justiciables, por lo que cabe reiterar que los cambios al amparo directo no tendrán posibilidad alguna de éxito si no se mejoran, de manera profunda, las condiciones del sistema de justicia en el orden local, particularmente, en cuanto a la independencia judicial frente a los poderes políticos e incluso a los poderes fácticos.

Ahora bien, el segundo aspecto que en este escenario merece atención deriva de la desmesurada cantidad de asuntos que registra el amparo directo en los tribunales colegiados de circuito, como se indicó párrafos arriba. En esta tesitura, el problema por resolver estriba, sin lugar a dudas, en el gran rezago que padecen esos órganos.

La estrategia seguida por el Poder Judicial federal para atender dicho problema de rezago, consistente en aumentar cada año el número de tales tribunales federales, no ha logrado resolverlo, sino solo sobrellevarlo. Esto es así, puesto que, con base en las cifras que publica el propio Poder Judicial de la Federación, no se aprecia una disminución real del mencionado rezago judicial; por el contrario, se avizora, en general, una tendencia al alza cuando menos durante los años más recientes.

En tal orden de ideas, resulta menester analizar otras estrategias para enfrentar el problema en cuestión. Es altamente probable que entre tales estrategias o medidas se contemple la referida limitación de la procedencia del multicitado amparo judicial, pero en ese caso habría que examinar y resolver, de forma previa, las deficiencias de los poderes judiciales de las entidades federativas, como se ha señalado.

En suma, se considera que los aspectos anteriores representan los ejes rectores sobre los que debe versar el debate acerca del amparo directo en el futuro cercano, privilegiando en todo momento el robustecimiento del federalismo judicial. Por tanto, deben quedar en el pasado aquellos argumentos que todavía insisten en la presunta vulneración de la autonomía de las entidades federativas y, con ello, del federalismo judicial, a través de esta modalidad de amparo, a la cual siguen concibiendo como una *degeneración* del juicio de amparo mexicano. En cualquier caso, este ensayo ha querido contribuir a ese debate, presentando un panorama del origen, desarrollo y estado actual de la controversia que rodea al amparo judicial en México.

El amparo directo y los tribunales de los estados*

*Luis Fernando Rentería Barragán***

I. Amparo directo y federalismo judicial

La cuestión del amparo directo es un tema tradicional en el debate jurídico nacional. Desde el siglo XIX, toda discusión sobre el federalismo judicial gravita en torno a esta institución. El amparo directo es una de las funciones más importantes de la jurisdicción federal[1] y se refiere a la posibilidad de impugnar, a través de un procedimiento de una sola instancia, cualquier resolución judicial del país, sea del fuero local o federal, de cualquier materia, por la indebida aplicación de disposiciones legislativas ordinarias. A esta modalidad del amparo mexicano también se le ha denominado "amparo casación",[2] pues su naturaleza procesal

---

* Este trabajo es producto de un proyecto de investigación auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y fue publicado previamente en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 45, julio-diciembre de 2021.

** Doctor en Derechos Humanos por la Universidad de Palermo, Italia. Investigador de posdoctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT).

1 *Cfr.* Consejo de la Judicatura Federal, *Prospectiva básica: cédula nacional,* México, 2011 y *Movimiento estadístico de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito*, México, 2017.

2 "La equivalencia entre el amparo y la casación otorga a nuestro juicio constitucional, bajo uno de sus importantes aspectos, el carácter de recurso extraordinario de legalidad contra sentencias definitivas del orden civil o penal o contra laudos dictados por las Justas de Conciliación y Arbitraje, no solo tiene un parentesco estrecho con la casación, sino que guarda con esta una similitud indiscutible en sus rasgos fundamentales. La casación, creada por los doctrinarios de la Revolución Francesa, es un recurso de auténtica jurisdicción, o sea, de dicción del derecho en los casos concretos en que procese. Su finalidad esencial estriba en resolver cuestiones meramente jurídicas, de índole sustantiva o adjetiva, que se susciten en una controversia judicial civil o penal. Al tribunal de casación compete definir y solucionar tales cuestiones, diciendo el derecho en el conflicto par-

es la de un recurso de casación federal "de acuerdo con el modelo francés, es decir, con reenvío cuando se anula el fallo impugnado en cuanto al fondo".[3] En la actualidad, el conocimiento de dicho recurso reside en los tribunales colegiados de circuito, los cuales pueden ser considerados *órganos jurisdiccionales de casación*[4] y cuyas contradicciones de criterios ocasionalmente pueden ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en términos del artículo 107 constitucional vigente.[5]

---

ticular de que se trate, esto es, fijar la interpretación de la ley de fondo o procesal que el recurrente estima contravenida por la sentencia recurrida, y apreciar esta conforme a las consideraciones interpretativas que se formulen. No incumbe, pues, al mencionado tribunal revisar los fallos atacados mediante la casación, desde el punto de vista de los hechos que constituyan la controversia, cuyo análisis queda sujeto al juzgador *ad quem*. Claro que este, al cumplir el fallo casacional, debe, por propia jurisdicción, volver a ponderar los hechos controvertidos conforme a las apreciaciones jurídicas en él contenidas, sustentadas en torno a los puntos de derecho planteados en el recurso". Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002, p. 152.

3 "El sector cuantitativamente más importante lo ocupa el amparo contra resoluciones judiciales por la indebida aplicación de disposiciones legislativas ordinarias, el que se ha denominado *amparo judicial* o *amparo casación*, ya que sin utilizarse este nombre debe considerarse como un recurso de casación federal (de acuerdo con el modelo francés, es decir, con reenvío cuando se anula el fallo impugnado en cuanto al fondo), por medio del cual pueden impugnarse todas las resoluciones judiciales del país, pronunciadas tanto por los jueces locales como por los federales, en las distintas materias, por conducto de un procedimiento de una sola instancia, ante los tribunales colegiados de circuito, que en la actualidad pueden considerarse como órganos jurisdiccionales de casación, pero con la posibilidad de que las Salas o el Pleno de la Suprema Corte puedan determinar el criterio obligatorio que debe imponerse cuando existan contradicciones de tesis sobre la misma cuestión entre los citados tribunales colegiados (art. 107, frac. V, de la Constitución federal; 158, 159 y 160 de la Ley de Amparo)". Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* México, Porrúa, 1993, p. 269.

4 *Idem*.

5 Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […] XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. // Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

Las transformaciones institucionales del país y la necesidad de fortalecer el sistema de impartición de justicia, históricamente, han hecho aparecer una y otra vez las discusiones que giran en torno a la configuración del amparo directo como instrumento de tutela. No es casual que la búsqueda del mejor destino para dicha institución haya sido un común denominador en foros tan relevantes como la Consulta Nacional para la Reforma Judicial, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, así como en los debates a propósito de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo de 2011. Sin embargo, como se explicará, las discusiones a propósito del amparo directo vinculadas a la necesidad de fortalecer la función de los tribunales locales y del federalismo judicial mismo, si bien han aparecido constantemente en estos foros, no han dado una respuesta clara a este problema toral del sistema de justicia en México, al punto que pareció obviarse en la aludida reforma de 2011.

Por el contrario, las reformas de los últimos años respecto al amparo directo se han limitado a descargar a la Suprema Corte de Justicia de la resolución de problemas de mera legalidad (primero a través de la reforma de 1988[6] y después con la introducción de los plenos de circuito en 2011)[7] y a fortalecer la función de los tri-

[6] "Con las reformas de 10 de agosto de 1987 de la Constitución, y de 5 de enero de 1988 de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la que se abrogó la anterior Ley Orgánica, se establecieron los primeros pasos para perfilar a la Corte como un tribunal especializado de naturaleza constitucional, como lo señala la exposición de motivos de dicha reforma. De esta forma, el control de mera legalidad que antes de la reforma conocía la Suprema Corte pasó a los tribunales colegiados de circuito. Entre los aspectos fundamentales a destacar de esta reforma, se encuentran los relativos a la tendencia de conferir atribuciones originales de la Suprema Corte a los tribunales colegiados de circuito, al remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no se consideraran de importancia trascendente, en razón a la cuantía y posteriormente a la materia". Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Artículo 94", AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Porrúa, 2016.

[7] "Con la reforma al artículo 94 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se adicionó en el séptimo párrafo una facultad del Consejo de la Judicatura Federal para que, mediante la creación de acuerdos generales, estableciera plenos de circuito, atendiendo al número y especialización de los tribunales colegiados de circuito que pertenezcan al mismo circuito judicial. […] En esa lógica, existen dos mensajes objetivos es muy claros, por un lado, se reconoce el fortalecimiento de los tribunales colegiados de circuito y de sus integrantes como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de la legalidad (dotándolos de autonomía relativa, para dar mayor homogeneidad, previsión y especificad a los criterios y precedentes que se generen en determinado circuito, sin que se extienda al resto) y, por otro lado, el fortaleciendo del papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional (esta y como órgano centrado en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia del ordenamiento jurídico nacional y del Estado mexicano en su conjunto, tendencia que, como se ha dicho, se advierte desde la reforma constitucional de 1987, y con mayor intensidad a partir de las reformas constitucionales de 1994, 1999 y 2011). Sin embargo, es importante acotar que, al establecerse que la resolución de las contradicciones entre los propios plenos de circuito (que versan

bunales de circuito como una auténtica tercera instancia federal, particularmente a través de la reciente instrumentalización del amparo directo adhesivo.[8]

II. Problemas de legalidad bajo un manto de "constitucionalidad"

Tal vez donde aparecen los problemas más sensibles y difíciles de conciliar a la luz de la regulación actual del amparo directo es en la práctica centenaria mexicana de presentar problemas de mera legalidad bajo el manto de un supuesto problema constitucional, y el constante cuestionamiento a la independencia y a las técnicas judiciales de los tribunales de los estados que en cada sentencia de amparo directo significa. En efecto, en el ámbito del lenguaje del foro mexicano y en el de la academia misma, la cuestión del amparo directo se presenta como un problema constitucional cuando —como se verá— muy rara vez lo es: su procedencia se basa en la probable inter-

sobre cuestiones de mera legalidad) deben ser resueltas por la propia Corte, lo cual ciertamente continúa siendo una facultad extraña a un tribunal constitucional, además de la carga de trabajo significativa que ello implica, en virtud de la natural infinidad de criterios contradictorios que se actualizan bajo este supuesto". *Idem*.

8 "Amparo adhesivo. Su caracterización a partir de la exposición de motivos de la reforma constitucional y su utilidad como sistema de depuración procesal. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, inciso a), párrafo segundo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se advierte que la intención del Constituyente Permanente al crear el amparo adhesivo, fue dar celeridad a las resoluciones jurisdiccionales emitidas en amparo y otorgar a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, la posibilidad de promover amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses. Esta situación impone al quejoso adherente la carga de invocar en su demanda, todas las violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen estime, puedan violar sus derechos, con el objeto de lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no a través de diversos amparos. Se trata de una grave carga procesal impuesta a la parte vencedora, quien debe promover el amparo adhesivo para preservar su derecho a impugnar las violaciones procesales que trascendieron o pudieran trascender en el resultado del asunto, pues la falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya su derecho para hacerlas valer posteriormente. En correlación a este derecho-obligación de la parte quejosa, se impuso a los Tribunales Colegiados la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, aspecto que incluye de manera destacada la determinación de las violaciones procesales que adviertan en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. Así, el amparo adhesivo se erige como un sistema de depuración procesal, que concentra el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo que allana el camino a un pronunciamiento posterior que en la medida de lo posible únicamente atenderá a cuestiones sustantivas, con lo que se logra una justicia completa y expedita". Tesis I.3o.C.10 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, lib. XII, septiembre de 2012, p. 1505.

pretación "inexacta" que realizó un órgano jurisdiccional que debiera ser terminal (generalmente, un tribunal de apelación) en la sentencia "definitiva" reclamada. Esta afirmación resulta tan contundente que la expresión típica (si no es que única) de un amparo directo concedido es que la autoridad responsable "violó la Constitución" y, más concretamente, que vulneró los derechos fundamentales del justiciable, cuando lo que ocurrió en realidad fue que el tribunal federal discrepó respecto a la interpretación con pretensiones de exactitud (cualquier cosa que ello signifique) que realizó el tribunal de apelación respecto de normas jurídicas ordinarias.

Desde hace décadas, don Héctor Fix-Zamudio ha sido el jurista que más claramente ha exhibido esta circunstancia al afirmar que, cuando las salas de la SCJN resuelven las contradicciones de tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito para determinar la que debe prevalecer con carácter obligatorio, no se trata de una función que tiene la finalidad de unificar la jurisprudencia en cuestiones constitucionales, sino de la resolución de contradicciones en la interpretación de meras disposiciones legislativas ordinarias.[9]

También, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, al distinguir las consecuencias producidas respecto a la impugnación de una norma general reclamada (de forma principal) en amparo indirecto o (accesoriamente) en amparo directo, afirman explícitamente que, al menos en principio, en esta última vía, "no hay pronunciamiento jurisdiccional sobre la constitucionalidad de la norma", pues la instancia no se dirige contra ella, sino contra la resolución final del proceso, y la invalidez que produce la sentencia de amparo directo se limita a la resolución impugnada, "y a lo sumo produce solo la inaplicación de la norma general en ella, de una manera similar al control difuso".[10]

---

9 "Un aspecto de gran significado, pero que en estricto sentido no corresponde a un tribunal constitucional, sino a uno de carácter supremo o de casación (de manera similar a la facultad de atracción del Tribunal en pleno o de las salas), es la facultad que se atribuye a las referidas salas de la Suprema Corte para la resolución de *contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales colegiados en los juicios de amparo y respecto de las materias que correspondan a cada una de ellas*, para determinar la tesis que debe prevalecer con carácter obligatorio, pero sin modificar los fallos correspondientes (artículos 197-A de la Ley de Amparo, y 21, inciso VIII de la Ley Orgánica). No se trata de decidir para el efecto de unificar los criterios de jurisprudencia, las tesis de los citados tribunales colegiados en cuestiones constitucionales, ya que, como se ha dicho anteriormente, cuando los citados tribunales deciden, o dejan de hacerlo, en los juicios de amparo en los cuales se plante la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, entendidas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) o bien la interpretación directa de preceptos constitucionales, los fallos respectivos pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia (véase *supra*, párrafo 628). Por el contrario, la resolución de las contradicciones se refiere a la interpretación de las disposiciones legislativas ordinarias, tanto de carácter federal como local". Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho…, cit.,* p. 279.

10 "En cambio, en el amparo directo la reclamación de una norma general es solo accesoria, pues la instancia no se dirige contra ella sino contra la resolución final del proceso para el que se promueva, por lo que tampoco se cita al órgano que la emitió. La invalidez que produce la sentencia de amparo se limita a la resolución judicial impugnada, y a lo sumo produce solo la inaplicación de la

Este discurso, a veces tan poco cuestionado en el foro y en la judicatura local misma, y a veces incluso asimilado, sin más, como una forma definitiva de articular la justicia en México, es mucho más que una imprecisión jurídica y lingüística notable, pues se convierte, sobre todo, en el punto de partida para construir toda estrategia de demanda y defensa en todo tipo de proceso jurisdiccional, en la que, desde un principio, lo importante no es convencer al juez de origen o al tribunal de alzada del caso (por cierto, con jurisdicción originaria sobre el asunto), sino, llegado el momento, convencer al tribunal federal de una interpretación legal inexacta o, no pocas veces, simplemente retrasar la ejecución del fallo definitivo a partir de un planteamiento en la vía de amparo directo.

Todo ello, se reitera, aunado al cuestionamiento a la independencia de esos jueces "de infama categoría" (como los llamó el autor del tratado de amparo de mayor divulgación durante el siglo XX)[11] y, sobre todo, a sus capacidades técnicas en cada

---

norma general en ella, de una manera similar al control difuso. Por tanto, en el amparo directo no hay pronunciamiento jurisdiccional sobre la constitucionalidad de la norma, porque nunca se integra un litigio a su respecto, en el cual se dé audiencia al órgano que emitió; por lo que su vigencia no puede sustraerse de la esfera jurídica del quejoso".

"Las razones anteriores explican por qué: 1) no constituyen jurisprudencia las resoluciones que dictan los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo sobre la constitucionalidad de normas generales; 2) estas resoluciones no son aptas para que en función de ellas se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad; y 3) en sus resolutivos no debe declararse si la norma se ajusta o no a la Constitución". Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional*, México, Porrúa, 2013, pp. 34 y 35.

[11] "Hemos asentado que el juicio de amparo tiene como objetivo connatural a su esencia tutelar un ordenamiento de derecho superior, o sea, la Constitución, de las posibles violaciones que cometan las autoridades del Estado, en las diversas hipótesis de procedencia establecidas en el artículo 103. La esencia teleológica del amparo radica, pues, en proteger o preservar el régimen constitucional, la cual deriva no solamente de su naturaleza misma, sino de sus antecedentes históricos, que, por lo demás, se suponen ya conocidos".

"Ahora bien, en nuestro régimen, dicha finalidad del juicio de amparo se ha ampliado palpablemente, ampliación que no es producto de una indebida práctica judicial ni de su torcido ejercicio, sino operada por preceptos constitucionales expresos".

"En efecto, uno de ellos, el artículo 14, en sus párrafos tercero y cuarto, indirectamente ha ensanchado la teleología del amparo al consagrar la garantía de la *legalidad en asuntos penales y civiles* (*lato sensu*), respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del medio de control, de conformidad con la fracción primera del artículo 103 de nuestra Ley Fundamental vigente. Por consiguiente, de esta manera el amparo no solo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por este último precepto, sino que su objeto preservador se extiende a los ordenamientos legales secundarios. De esta suerte, los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, al conocer de los juicios respectivos ensanchan su competencia hasta el grado de erigirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicadas. Por eso no es extraño observar que los citados Tribunales y la Suprema Corte revisen las sentencias pronunciadas por jueces de ínfima categoría, que no se hayan apegado 'a la letra o la interpretación de la ley' en materia civil". Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.,* p. 145.

amparo directo concedido; al rezago y a las cargas de trabajo de la jurisdicción federal siempre en aumento y, lo más grave aún, a la demora y a la resolución real de los problemas en la esfera del justiciable.

III. La acción de amparo en el derecho comparado

Desde la década de 1960, el doctor Héctor Fix-Zamudio ha señalado que la acción de amparo en México no se trata de un único instrumento procesal, pues ha sufrido una evolución tan fuerte desde su origen que actualmente representa, en realidad, una "federación de instrumentos procesales" que se articula, concretamente, a través del amparo para la tutela de la libertad personal (que normalmente, en el resto de los ordenamientos del mundo, se realiza a través del *habeas corpus*), el amparo contra leyes, el amparo contra actos administrativos, el amparo contra sentencias definitivas de los tribunales ordinarios (o amparo directo o casación) y el amparo agrario.[12] Esta compleja instrumentación actual del amparo que, de hecho, tutela la totalidad del ordenamiento jurídico mexicano, no se ha trasladado tal cual al resto de los ordenamientos nacionales en los que el constitucionalismo mexicano ha ejercido influencia durante el siglo xx.

En efecto, el sector del amparo mexicano que se ha exportado al mundo se refiere a ese instrumento procesal que tutela la mayoría de los derechos fundamentales, con la salvedad de la libertad personal, a cuyo resguardo se establece normalmente el proceso de *habeas corpus* y, en algunos otros casos, también el *habeas data*, para la protección de datos personales, excluyendo, desde luego, la posibilidad de tutela de cuestiones de mera legalidad, como se realiza actualmente en nuestro país a través del amparo directo.

---

12 "Por tanto, debemos concluir que, de acuerdo con la tendencia que se observa en el derecho de amparo mexicano, si bien todavía comprende de manera formal cinco procesos diversos, en realidad se dirige a conservar solo tres en un futuro próximo, o sea: a) hábeas corpus o amparo de la libertad e integridad personales; b) amparo contra leyes, y c) amparo judicial o amparo casación. Por otra parte, el amparo en sentido estricto, es decir, aquel que en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas está dirigido a la protección de los derechos humanos de la persona, ya sea en su esfera individual o social, con exclusión de la tutela de la libertad e integridad personales encomendado al hábeas corpus o exhibición personal, no está regulado por un procedimiento específico en la actual legislación de amparo, ya que está comprendido dentro de la impugnación de la conducta de cualquier autoridad, cuando la misma afecta de manera directo un derecho consagrado en la carta federal, por lo que consideramos conveniente establecer una tramitación especial, que podría integrar un proceso autónomo, porque de otra manera se presenta la paradoja que la Ley de Amparo no regula específicamente al derecho de amparo estrictamente considerado". Este estudio se publicó por primera vez en 1964, en la *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM,* y después en Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho…, cit.,* pp. 272 y 273.

La mayoría de los países que han introducido dicha institución procesal a sus ordenamientos jurídicos, tal y como ha expresado Eduardo Ferrer Mac-Gregor, la han adoptado justo con esa misma denominación, como sucede en Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; aunque también hay otros ejemplos en los que se han decantado por una denominación diversa, como en Brasil (*mandado de segurança*), Chile (recurso de protección) y Colombia (acción de tutela), aun cuando se trata de la misma institución procesal. En Europa occidental, los dos supuestos típicos de este modelo de protección constitucional de los derechos son el amparo español[13] y su equivalente en Alemania (*Verfassungsbeschwerde*),[14] mientras que en Europa del Este, como bien afirma José Julio Fernández Rodríguez, si bien "la previsión de un proceso de este tipo no es generalizada", se encuentra contemplado en la mitad de los países de esa parte del continente, "como en Albania (solo para garantizar el derecho al proceso debido), Croacia, República Checa, Eslovaquia (frente a decisiones ejecutorias de la administración estatal y local, salvo si la protección del derecho vulnerado es competencia de otro tribunal), Eslovenia, Hungría, Macedonia (donde se presta especial atención a las libertades de expresión, conciencia, ideológica y asociación, además de las discriminaciones), Montenegro, Polonia, Rusia y Serbia".[15]

Esta particularidad del amparo mexicano respecto a cualquiera de sus versiones en los diversos ordenamientos del mundo, consistente en un amparo omnicomprensivo que tutela todas la libertades (incluyendo la integridad personal, así como la protección de datos), resulta, en realidad, menor frente a esa todavía más extraña particularidad de una acción amparo que tutela cuestiones de mera legalidad y centraliza el ejercicio jurisdiccional en un contexto de un Estado de organización federal. Por ello, a continuación, se estima de particular importancia pasar a explicar el itinerario histórico que transformó tan significativamente un amparo mexicano que, en origen, fue muy similar a todos los que existen actualmente en el orbe, esto es, un instrumento procesal destinado a la tutela de las libertades constitucionales, para pasar a convertirse también en un amparo con posibilidades de articularse como un auténtico recurso de casación federal.

---

13 "Por su parte, el recurso de amparo español no es esgrimible frente a leyes sino solo contra actos administrativos o judiciales que lesionen ciertos derechos fundamentales (los recogidos en los arts. 14 a 30 de la Constitución), una vez agotadas las vías de recurso ordinarias". *Ibidem*, pp. 80 y 81.

14 "[Esta institución] procede, una vez agotadas las vías de recurso ordinarias, contra todo acto legislativo, administrativo o judicial que suponga un atentado personal, actual e inmediato a los derechos de un individuo. El mayor número de recursos que llegan por esta vía se refieren a sentencias de tribunales federales, lo que, en cierto sentido, coloca al Tribunal Constitucional en la posición de un órgano judicial supremo que uniformiza la jurisprudencia de las altas instancias judiciales". Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2014, p. 80.

15 *Ibidem*, p. 81.

IV. Origen y evolución del amparo directo

4.1. La formación del amparo mexicano

En contraste con el centralismo judicial que predominó durante la Colonia, la primera Constitución del México independiente, de 1824, adoptó un sistema de distribución de competencias en el cual tanto los tribunales de la federación como los de las entidades federativas resolverían en última instancia las controversias sometidas a su jurisdicción.[16] Esta dualidad jurisdiccional, en la que lo federal y lo local aparecen como niveles diferenciados e independientes, "se obstaculizó funcionalmente en muchos casos"[17] por pugnas militares, políticas y sociales de la época, que hicieron que las expectativas en el sistema de impartición de justicia llegaran a ser verdaderamente pesimistas.[18]

La inestabilidad política de las primeras décadas del México independiente tuvo como fuente principal el enfrentamiento entre un grupo político que propugnaba por un sistema de organización federal y otro grupo que abogaba por la instauración de uno de forma central; disputa que provocó la oscilación entre ambos regímenes de organización en México durante esas décadas. Así, en 1835, los centralistas se im-

---

16 Artículo 160. El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

17 Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual,* México, Porrúa-UNAM, pp. 17 y 18.

18 Dicho autor cita por ejemplo la exposición de Marcelino Castañeda en febrero de 1850, en la que el titular de la cartera de Justicia afirmó: "Los pleitos se eternizan, arruinándose las fortunas por los enredos y dilaciones a que da lugar el actual orden de procedimientos, y que los crímenes quedan impunes y se multiplican, alejando la seguridad por la prolongación de los procesos y la falta de castigo a los delincuentes. La causa del mal se imputa a los jueces y magistrados, suponiéndolos negligentes o menos rectos; a los encargados de la policía preventiva y de seguridad, y la astucia de los letrados que intervienen en los negocios como patronos o como defensores".
"Todas esas causas pueden sin duda influir en los vicios de que adolece la administración de justicia y han influido ciertamente; pero el hecho de que aun con buenos magistrados, como por fortuna los ha habido, los males siguen y el clamor público no cesa, y que en muchos puntos de la República solo se han contenido los asaltos temporalmente por medidas de suma severidad y acaso injustificables, lo que convence claramente de su insuficiencia y la necesidad de cambiar las instituciones judiciales".
"Pues, el arreglo de la administración de justicia es en nuestro país la primera de las necesidades, porque de nada sirven las mejores instituciones políticas, si los derechos de propiedad y seguridad individuales no se establecen, afianzan y protegen de una manera efectiva, creando por este medio los hábitos de orden y de obediencia a la ley que tanta y tan deplorable falta hacen a nuestra trabajada sociedad". *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, pp. 179, 180 y 189, *cit.* en *idem*.

pusieron: derogaron la Constitución de 1824 y, en 1836, promulgaron las Siete Leyes Constitucionales; el país fue dividido en departamentos y se estableció el polémico Supremo Poder Conservador.

En 1841 se firmaron las Bases de Tacubaya con la finalidad de deponer al presidente de la República y a los poderes de su gobierno, nombrar un presidente interino, designar a la Junta que convocaría a elecciones de diputados que, a su vez, redactarían una Constitución de régimen federal. Pero en 1842, en el seno de la discusión de este nuevo proyecto de Constitución, las inconformidades de la fracción conservadora ocasionaron que el Congreso fuera disuelto y que al siguiente año se promulgara una nueva Constitución de corte centralista, denominada Bases Orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos de 1843. Después, en 1847, en el contexto de la guerra contra Estados Unidos, se volvió a adoptar el régimen federal, restableciendo la Constitución de 1824 a través del Acta Constitutiva y de Reformas de ese año.

Finalmente, con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, concluye un itinerario histórico en el que el federalismo, en todas sus dimensiones (ejecutivo, legislativo y judicial), se convirtió en una decisión política fundamental del constitucionalismo mexicano, con solución de continuidad en la Constitución actualmente vigente de 1917.

Respecto al proceso de amparo, es importante precisar que dicha institución no aparece en la Constitución de 1824 ni en las constituciones centralistas de 1836 y 1842. Aparece por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, entidad que ese año se independizó de México con motivo del régimen centralista entonces adoptado.[19] El proyecto de la Constitución yucateca (y, por tanto, de la acción de amparo misma) se atribuye a don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá. Para Julio Bustillos, el motivo que subyace en la propuesta de Rejón, más que la protección de los derechos fundamentales, es el fortalecimiento del poder judicial a través de la posibilidad de controlar judicialmente la constitucionalidad de los actos de las legislaturas (leyes, decretos) y del gobernador (providencias); controlar los actos del poder ejecutivo, así como proteger los derechos constitucionales de las personas contra actos de cualquier autoridad.

Sin embargo, en la historia del constitucionalismo mexicano (y, un siglo después, más allá de estas fronteras) fue particularmente este último medio para fortalecer al máximo tribunal de Yucatán lo que trascendió en la obra de Rejón: ese instrumento

[19] "El motivo por el cual el amparo mexicano apareció en una entidad federativa con anterioridad a establecerse en la esfera nacional se debió a que en esa época se libraba una lucha encarnizada entre los partidarios del restablecimiento del sistema federal, que eran los miembros de la corriente liberal, y los conservadores, que sostenían el régimen unitario consagrado en las mencionadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, ya que en esos momentos dominaba en el estado de Yucatán un gobierno local partidario de la unión federal". Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 261.

protector de derechos que "no obstante las transformaciones que se le han hecho […] los perfiles característicos del amparo yucateco se proyectan con nitidez en el amparo actual".[20]

Después, al restablecerse la Constitución Federal de 1824 con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, aparece por primera vez la acción de amparo en una ley fundamental de alcance nacional, gracias a la intervención de Mariano Otero y a su célebre voto particular.[21] En el artículo 5 de dicho ordenamiento constitucional[22] se hizo referencia a "la noción de un medio de tutela para la salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos", mientras que en el artículo 25[23] "se concretizan las ideas" del artículo anterior y, en los términos formulados por Otero en su voto, "conced[e] a los tribunales federales competencia para salvaguardar los derechos fundamentales de cualquier habitante de la República que fueran o pudieran ser conculcados por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federales como locales".[24]

---

20 "Algunas de las similitudes del amparo de Rejón respecto al actual han sido: el control de la legalidad y constitucionalidad lo ejerce el Poder Judicial; la estructura orgánica del Poder Judicial es semejante, con excepción de los tribunales colegiados de circuito actuales; se establece el principio de instancia de parte agraviada; se consagra el principio de relatividad de las sentencias; etcétera". Bustillos, Julio, *op. cit.,* p. 20, en referencia a Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2007.

21 "En el ámbito nacional, el amparo fue establecido en el documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas, expedido el 18 de mayo de 1847, que introdujo modificaciones a la Constitución Federal de 1824, cuya vigencia había sido restablecida. La citada Acta de Reformas se inspiró en forma indiscutible en el proyecto redactado por el distinguido jurista y político mexicano Mariano Otero, considerado como el segundo padre del derecho de amparo, ya que lo concibió como un instrumento para proteger los derechos fundamentales de los habitantes del país contra toda disposición general o acto de autoridad, y que debía promoverse ante los tribunales federales, de acuerdo con el artículo 25 del propio documento constitucional, el cual, además, introdujo la disposición calificada como "fórmula Otero", que todavía subsiste, y de acuerdo con la cual la sentencia que otorgue el amparo no debe contener declaraciones generales, de manera que cuando se combate la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, dicha tutela se traduce en la desaplicación del ordenamiento impugnado exclusivamente en beneficio de la parte reclamante". Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución…, cit.,* pp. 261 y 262.

22 Artículo 5. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

23 Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.

24 Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución…, cit.,* p. 262.

Así, la continuidad del régimen federal y la introducción del juicio de amparo coincidirían en la Constitución de 1857, pero no una base expresa sobre el llamado amparo judicial.

No obstante que, por las circunstancias propias de la guerra con Estados Unidos, no fue posible expedir la primera ley reglamentaria de amparo, ello no impidió que se substanciaran los primeros procesos desde 1847,[25] y que en 1849, incluso, se dictara la primera sentencia de protección por un juez de distrito en funciones, Pedro Sámano,[26] sentando así un precedente muy importante en la historia del constitucionalismo (que a nivel internacional tardaría casi un siglo más en crear convicción) sobre la fuerza normativa y directa de una Constitución, en un contexto, se reitera, por demás adverso "para el florecimiento de instituciones de salvaguarda de los derechos humanos [así como para] sus primeras expresiones a través de demandas y ocursos".[27]

Finalmente, en la Constitución de 1857, expresión del triunfo de los liberales mexicanos frente a la dictadura centralista de Santa Anna, se consolida "la tendencia federalista de llamar Estados a las fracciones del país" y se recogió la institución de amparo como instrumento de protección de los derechos fundamentales, si bien esta

25 "En 1847 se sustanció el primer amparo, del periodista y editor Vicente García Torres, por su aprehensión por el general en jefe del ejército de Oriente. El segundo amparo fue el del coronel Tomás Andrade, por haber sido transferido a Huichapan. El tercero, el del capitán Darío Servín de la Mora, por haber sido dado de baja del ejército. El 25 de julio de 1848, promovió el cuarto amparo el representante legal de Jecker, Torre y Cía., sobre la afectación de la Secretaría de Hacienda a unos tercios de tabaco. El 1 de agosto del mismo año, fue promovido el quinto amparo por el teniente coronel Lorenzo Pérez Castro, por habérsele despedido del ejército sin expresión de causa. De estos cinco amparos promovidos, al parecer ninguno prosperó". González Oropeza, Manuel, "El primer juicio de amparo sustanciado en México", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, VIII-1996, México, IIJ-UNAM, 1996, p. 157, *cit.* en Bustillos, Julio, *op. cit.,* p. 22.

26 "Finalmente, el 13 de agosto de 1849 se emitió la primera sentencia de amparo: el juez de distrito de San Luis Potosí, Pedro Sámano, amparó a Manuel Verástegui contra la orden de expulsión del territorio por parte del gobernador de dicha entidad. La resolución en lo conducente señaló: "[…] se declara que este juzgado dispensa a D. Manuel Verástegui la protección que solicita, en conformidad con lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del Estado". Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nombre del Poder Judicial de la Federación al Código de 1857 y a sus autores, los ilustres Constituyentes*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, *cit.,* en Bustillos, Julio, *op. cit.,* p. 22.

27 "Todos los juicios antes descritos constituyen, cada uno de ellos, situaciones excepcionales entre el marasmo y anarquía que reinó en esos años de 1847 a 1849. No podía haber situación política, económica, ni social menos propicia para el florecimiento de instituciones de salvaguarda de los derechos humanos que esta; sin embargo, no solo se estableció el juicio de amparo, sino hasta se dieron sus primeras expresiones a través de demandas y ocursos. Ninguna situación de emergencia, ni rebelión, ni tampoco invasión sirvió de pretexto para evadir la discusión o tratar de no proceder conforme a la Constitución y las leyes". González Oropeza, Manuel, *op. cit.,* p. 163.

no fue "una obra original de los legisladores de 1857, que [en realidad] la tomaron […] del Acta de Reformas de 1847".[28]

Hasta aquí todavía no es posible hablar en sentido escrito de la existencia del amparo casación en el constitucionalismo mexicano. Si bien debe reconocerse que ya desde la fórmula original del proceso de amparo ideado por Rejón en 1841 se concibió la posibilidad de que dicha protección de derechos fundamentales también resultara procedente frente actos de la autoridad judicial,[29] en este supuesto no es posible hablar de un amparo casación, y ni siquiera de una eventual intervención indebida de la jurisdicción federal en asuntos que no son de su competencia, pues el núcleo que define a la noción misma de dicha institución es que, con base en un ejercicio de determinación de lo que se estima una "exacta aplicación de la ley" (esto es, una cuestión de mera legalidad), es posible que un tribunal federal (bajo el manto de una supuesta cuestión de constitucionalidad) resuelva en definitiva cualquier conflicto que, partiendo de la distribución de competencias judiciales establecida en la Constitución, debiera ser propio y exclusivo del conocimiento local, clausurando así dicha distribución y centralizando, sin más, el servicio público de impartición de justicia.

Dicho de otra manera, la posibilidad de la revisión de una actuación judicial a través de un proceso constitucional como el amparo no define, por sí misma, al am-

---

[28] Bustillos, Julio, *op. cit.,* p. 23.

[29] La asimilación de la revisión judicial a través de un proceso constitucional como elemento definitorio del amparo directo es sostenida por Carlos Arellano García y Julio Bustillos:
"En cuanto a las violaciones cometidas por los propios jueces contra los derechos del gobernado (fijados en el artículo 62) conocerían de ellas los superiores de los jueces, remediando el mal que se les reclamaba (o sea, restaurando en el goce de las garantías individuales). Con esta disposición (artículo 64) el amparo yucateco comprendió a toda clase de autoridades estatales". Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p. 107.
"Además, el constituyente 1856-1857 tomó en cuenta el vacío legislativo que existía en cuanto a la amplitud del amparo contra los abusos del Poder Judicial. En este tenor, Antonio Carrillo Flores precisó, contrariamente a lo que ha expresado otro sector [concretamente, se refiere a la opinión de Carlos Arellano García], que Otero —al igual que lo había hecho Rejón en Yucatán— entendía el amparo contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero no frente a los jueces".
"En el mismo sentido, Zarco, en su crónica del congreso constituyente, anotó: 'las garantías individuales, como aseguradas por la Constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país, así como de los ataques a la Constitución y de ellos deben conocer los tribunales federales'".
"Al respecto, Epiridión Moreno, un diputado constituyente, sostuvo lo siguiente: Es necesario que los ciudadanos de los estados que lo son de la República, encuentren amparo en la autoridad federal contra las autoridades de los mismos estados cuando atropellen las garantías individuales o violen la Constitución".
"El recurso al que se refirió Moreno era el juicio de amparo en materia judicial, con el que se controlaría la legalidad de las sentencias o resoluciones definitivas que emitieran erróneamente las autoridades jurisdiccionales locales". Bustillos, Julio, *op. cit.,* pp. 23 y 24.

paro directo o casación; revisión que, por lo demás, es natural y deseable tanto en un régimen centralista como federal.

Sin embargo, debe reconocerse que si bien la cuestión del amparo casación fue un debate que apareció con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1857, lo cierto es que fue en el seno de dicho Congreso Constituyente en donde apareció la base (como se verá a continuación, accidentalmente, sin la más mínima reflexión sobre los alcances que ello tendría) a partir de la cual los abogados de la segunda mitad del siglo XIX exigirían la procedencia de la acción de amparo en contra de las resoluciones de apelación de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas por meras cuestiones de legalidad, esto es, el artículo 14 constitucional.

4.2. El artículo 14 constitucional

En 1906, don Emilio Rabasa publicó una obra de referencia obligada para la historia del amparo directo: *El artículo 14. Estudio constitucional*.[30] En dicho texto, Rabasa identifica, desde un primer momento, el problema del amparo en negocios judiciales como un problema claro de federalismo,[31] dado el "dudoso carácter constitucional" de esta institución y el desafío imposible de cumplir que, desde entonces, significaba para la Suprema Corte de Justicia.[32] Para Rabasa, el origen del problema reside en la formación del artículo 14 constitucional en el Constituyente de 1856-1857.

El proyecto de Constitución presentado al Congreso de 1856, en su artículo 26, proponía establecer: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso".

---

30 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993.

31 "El artículo 14 de la Constitución se ve actualmente, más que como un precepto que importa interpretar, como un problema que urge resolver. Problema que debió considerarse, y de importancia suma, desde que se le tachó de vicio de destruir la soberanía de los Estados; porque si en realidad encierra la garantía de un derecho individual, y a la vez deroga un principio esencial del federalismo, la ley queda dentro de una disyuntiva de cuyos extremos hay que elegir alguno, aceptando la supresión de un derecho sagrado para el hombre o prescindiendo del sistema de gobierno que el partido liberal ha creído desde 1824 necesario para la Nación". *Ibidem,* p. 1.

32 "En efecto, la Suprema Corte de Justicia, agotando su esfuerzo, no puede despachar, ni mucho menos despachar bien, los negocios de amparo que llegan a su conocimiento. Al liquidar el último año de trabajos, resultó que el número de los expedientes rezagados era igual, poco más o menos, al de los concluidos en aquel período; que en el despacho había habido un déficit de nueve por ciento, y que, aumentando los negocios a razón de diez por ciento al año, el deficiente ha de ser mayor cada día y el rezago debe crecer notable e indefinidamente. Y así, el peligro apremia de tal modo y amaga tan de cerca, que no es posible cerrar los ojos para conformarse con ignorarlo". *Ibidem,* pp. 1 y 2.

El origen de esta disposición, a decir de Rabasa, debe buscarse en la Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, que establece la garantía del debido proceso legal: "*No person shall* […] *be deprived of life, liberty or property, without due process of law*".

Para Rabasa, el citado artículo 26, en el proyecto, perdió "la brevedad y concisión" de la versión estadounidense por la desconfianza del constituyente mexicano en sus instituciones, por lo que se prefirió explicar el "proceso legal" para imposibilitar la argucia de los abogados.[33] Así, a la expresión "[n]adie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad" (traducción literal de "[n]*o person shall* […] *be deprived of life, liberty or property*"), en vez de complementarla con el enunciado "sin un debido proceso legal" ("[…] *without due process of law*"), se sustituyó por la de "[…] sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso", la cual, para Rabasa, resultaba una traducción libre y nada buena del concepto *without due process of law*.[34]

---

[33] "El tercero de los preceptos tomados de la ley americana, perdió en el proyecto la brevedad y concisión del original; concisión y brevedad propias del espíritu sajón, poco dado a la argucia en la interpretación de las leyes, pero que suelen ser entre nosotros de malísimos resultados en la aplicación práctica. Y hay otra consideración que debe contarse siempre al comparar las fórmulas que emplean las Constituciones de uno y otro pueblo: los autores de la americana tenían confianza en el gobierno propio que organizaban con ella y que iban a ensayar, en tanto que los legisladores mexicanos sabían, por una dura experiencia de más de treinta años de gobierno propio, que no podían atenerse ni a la honradez de los mandatarios ni a la virilidad y entereza de los pueblos".
"La ley americana da a la vida, la propiedad y la libertad del hombre la garantía de un *proceso legal*, y eso debiera ser bastante, supuesto que no es *legal* un proceso si faltan la competencia de la autoridad o las formas del juicio, una y otras determinadas por la ley; pero los autores del proyecto mexicano que habían visto en la *ley del caso*, y en muchos casos sin ley, de cuán cínicos abusos era capaz el poder armado de la fuerza, parece que querían, agregando palabras, imposibilitar la argucia y fundar en la nimia expresión de la ley lo que no puede pedirse sino a la fuerza moral del pueblo, que es el alma de las instituciones libres". *Ibidem,* pp. 4 y 5.

[34] "En la redacción de las leyes, la explicación y el detalle son peligrosos, porque se correo el riesgo de no abarcar lo que una palabra genérica comprende en forma simple y sencilla. La parte final del artículo 26 puede entenderse de dos maneras; una, preferible como interpretación lógica, haría decir al artículo: 'Nadie puede ser privado de la vida, etc., sino según las formas expresamente fijadas en la ley'; otra, a que conduce la buena expresión gramatical, así: 'Nadie puede ser privado de la vida, sino en virtud de sentencia dictada […] según las formas expresamente fijadas en la ley'. Es difícil aceptar el primer modo por la violencia que para ello hay que hacer al idioma, suponiendo que se empleó la expresión *según las formas* por *previas las formalidades*, que todavía sería una expresión vaga para referirse al proceso. El segundo modo es el que satisface al idioma; pero, al aceptarlo, la garantía queda limitada a las formas de la sentencia, sin medio posible de extenderla al procedimientos, al juicio en general, que era lo que importaba, y seguramente lo que la Comisión del Constituyente se proponía. Y he aquí cómo el *due process of law*, sencillo, amplio y preciso de la Constitución americana, se perdió en los detalles con que le proyecto mexicano quiso mejorarlo, vigorizarlo y defenderlo". *Ibidem,* p. 7.

Así, originalmente, el proyecto de la Comisión de Constitución incluía un artículo 26 que establecía que "[n]adie p[odía] ser privado de la vida, la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso". Los abolicionistas de la pena de muerte veían en la frase "nadie puede ser privado de la vida […] sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente", la discrecionalidad necesaria para la aplicación de dicha pena. Esto llevó a la sustitución de este artículo por el 9 de las Bases Orgánicas de 1843 (que establecía que "[n]adie podr[ía] ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate"), el cual fue retocado con la expresión "exactamente" sin la debida reflexión.

En efecto, en la sesión de 21 de agosto de 1956, el Constituyente atendió la propuesta del artículo 26 constitucional. Esta discusión, en vez de dilucidarse a propósito de la noción y los alcances del debido proceso legal, estuvo definida por el debate intenso que se suscitó sobre la abolición de la pena de muerte,[35] cuya propuesta se establecía en el diverso artículo 33 constitucional. Los constituyentes abolicionistas impugnaron que la redacción del artículo 26 establecía que resultaba válida la privación de la vida "en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso", con lo cual se cerraba el debate sobre el artículo 33, pues la propuesta del artículo 26 establecía explícitamente las condiciones para la imposición de dicha pena.[36]

---

35 "La discusión empeñada sobre la subsistencia o abolición de la pena de muerte, desvió la atención de los diputados del verdadero objeto del debate. La filosofía sentimentalista que predominaba en la época daba a aquella cuestión una importancia muy superior a la de cualquier otra principio, y no bien se advirtió que el artículo 26 envolvía indirectamente tan delicado punto, toda la atención de la cámara se convirtió hacia él y toda la discusión se empeñó en la materia que no correspondía al objeto ni a la esencia de la garantía propuesta. Apenas si pudo la comisión evitar el debate decisivo sobre la pena capital, exponiendo que si se hablaba de ella en el artículo 26 era solo para asegurar un derecho, y que no se trataba de resolver sobre la subsistencia de la pena capital; retira el artículo, y cuando lo presenta, suprimida la alusión a la muerte, la Cámara aprueba desde luego el artículo reformado sin discusión, sin examen de la nueva forma, por una gran mayoría que no ve en la nueva redacción sino que ya no contiene referencia a la pérdida de la vida". *Ibidem,* p. 15.

36 "El diputado Gamboa dijo: 'que tomaba la palabra contra el artículo 26 porque creía que prejuzgaba una cuestión que debía resolverse al aprobarse o desecharse el 33 del proyecto; que a uno de los miembros de la Comisión le había hecho esta manifestación para que reiterara la parte correspondiente a la pérdida de la vida; pero que como la Comisión dejaba intacto el artículo se veía en el caso de entrar en materia'. Y continuó su discurso, reducido exclusivamente a combatir la pena de muerte, que vía autorizada en el artículo a discusión".

"Tuvo de su parte, en cuanto a reprobar la pena de muerte a los diputados Olvera, Mara, Arriaga y Guzmán; Ocampo y Romero Díaz convinieron en que la sociedad no tiene el derecho de atentar

Lo grave de dicha circunstancia —explica Rabasa— es que, en vez de posponer la discusión del artículo 26 para después de que se definiera la cuestión de la abolición de la pena de muerte en el marco de la discusión del artículo 33, se decidió continuar con el debate y, después de una nueva propuesta gestada "en unos pocos minutos", se abandonó la enumeración de "la vida, la libertad y la propiedad" y se le sustituyó, con base en el artículo 9 de las Bases Orgánicas de 1843,[37] por la de "[n]adie puede ser juzgado ni sentenciado […]",[38] agregando a este enunciado la expresión "exactamente", se insiste, sin deliberación alguna.

Así, con su agudo y penetrante estudio de principios del siglo XX, Rabasa dejó claro que el artículo 14 constitucional, en realidad, nunca fue materia de discusión en el Congreso Constituyente, que —entendió— había aprobado un precepto equivalente al debido proceso legal de la Constitución estadounidense, cuando en realidad

---

contra la vida del hombre; pero expusieron que la pena capital no podía abolirse sino cuando hubiera buenas instituciones de policía y buena administración de justicia".

"En suma, una simple discusión relativa a un punto que no era objeto del artículo 26, sino del 33; y por toda objeción al primero, la de que, de aprobarse, no podría ya racionalmente discutirse el segundo. Si la Comisión, reflexionando mejor sobre la dificultad surgida, hubiera pedido que la discusión del 26 se reservara para cuando estuviera aprobado el 33, aquel habría sido aprobado también sin una solo objeción". *Ibidem,* pp. 10 y 11.

37 "La clave de todos estos errores está en un hecho cuya importancia resaltará en puntos más culminantes de este estudio. La Comisión abandonó enteramente su artículo 26, porque en los breves momentos que estuvo fuera del salón de sesiones creyó hallar la solución de sus dificultades en una prevención de las Bases de Organización Política de 1843, y la copió casi literalmente".

"Si se tiene en cuenta que el precepto de la Constitución centralista es totalmente distinto del 26 del proyecto; que este, naturalmente, tuvo que ser fruto de estudio serio y madura reflexión, mientras que la adopción de aquel se hizo en el tiempo consumido por un diputado para rendir un informe de pocas palabras, no habrá escrúpulos en concluir, por más que de los constituyentes se trate, que nuestro artículo 14 es una improvisación imprudente que acusa una ligereza muy censurable". *Ibidem,* pp. 16-18.

38 "Si vemos que un orador propone una solución, y que seguida la Comisión retira el artículo que se discute y lo presenta en la sesión misma de acuerdo con la solución propuesta, lo natural es inferir que la Comisión se inspiró en las palabras del orador, que aceptó su idea y que estuvo de acuerdo con él. Cerqueda, propuso que se dijera en general que no pueda haber fallos sino con las garantías que proponía la comisión: esta retiró el artículo, y después de los pocos minutos que debió de gastar un diputado en rendir un informe, que de seguro fue breve, sin que conste que la sesión se suspendiera mientras la Comisión deliberaba, esta volvió, presentando su proyecto absolutamente conforme con la indicación de Cerqueda: en vez de las palabras 'Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad', el nuevo artículo decía: 'Nadie puede ser juzgado ni sentenciado'. En lo demás, el artículo conservaba en el fondo las 'garantías propuestas por la Comisión', según la frase de Cerqueda".

"El diputado Villalobos preguntó si ya estaba aprobado el artículo que prohibía las leyes de efecto retroactivo, Guzmán contestó que sí, y no hubo más. La votación dio al artículo 26 del proyecto, 14 de nuestra Ley fundamental, ochenta y cuatro votos contra dos". *Ibidem,* pp. 11 y 12.

ese cambio improvisado y de última hora, que parecía "simplemente de redacción", transformó una garantía de las personas frente al poder político a través de la intervención judicial en una garantía contra los jueces de los estados,[39] pues fue precisamente la redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857 ("nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes […] exactamente aplicadas") la que permitiría a los litigantes de la época pedir la intervención de los tribunales federales bajo el argumento de que un tribunal local no había aplicado la ley con exactitud.

4.3. El debate decimonónico sobre el amparo judicial

No fue sino hasta después de la publicación de la primera Ley de Amparo (1861) y la restauración de la república (1867) cuando inició el debate sobre la procedencia del amparo por inexacta aplicación de la ley. Si bien en el citado ordenamiento procesal no se hizo referencia alguna a la procedencia al amparo casación, hay al menos tres asuntos, a decir de Julio Bustillos, en los que aparece explícita la actividad del foro para intentar implementarlo: se trata de los casos José María Rufino,[40] Domingo Benítez[41]

[39] "Ya se ve cómo el artículo 26 no fue nunca materia de discusión ni en su fondo ni en su forma; ya se ve cómo si hubiera tenido el número 34 habría sido aprobado sin objeción ninguna. Y, sin embargo, el precepto de la Constitución americana, que los autores de la nuestra entendieron adoptar y que tenía a su favor las opiniones todas y todas la voluntades, quedó en nuestra ley desnaturalizado por completo, falseado en el carácter, rebajado en alteza, redundante y maltratado en la estructura. Primero, una maltraída ampliación del sencillo concepto del original, que pudo traducirse literalmente; después, una objeción sobre la oportunidad de discutirse antes del artículo 33, que subsanarse con solo aplazar el debate para cuando aquel se hubiera aprobado, trajeron modificaciones que parecían simplemente de redacción; y lo que de hecho resultó, fue que el artículo, cuyo objeto era ampara contra el poder político, mediante la intervención forzosa de los tribunales, como depositarios de la ley y representantes de la justicia, se convirtió en garantía contra los abusos de malos jueces y las argucias más o menos importantes de la gente de curia". *Ibidem,* p. 12.

[40] "El asunto de José María Rufino fue conocido por el juez de distrito de Veracruz, que amparaba a la quejosa en contra de la resolución del juez común de Córdova, para agilizar la administración de justicia en relación con su caso, esto debido al juicio relativo a la cancelación de una escritura de compraventa que se había iniciado desde hacía seis meses y aún el juez local no la había citado para escuchar sentencia. En este asunto se estimó que se violaba el artículo 17 constitucional, es decir, un derecho fundamental y no un precepto secundario. Dicha resolución del juez de distrito fue de fecha 11 de diciembre de 1868". Bustillos, Julio, *op. cit.,* p. 23.

[41] "El asunto de Domingo Benítez tuvo como motivo la comisión de un robo a un establecimiento, así como el homicidio de dos individuos, que al intentar huir aquel trataron de impedírselo. El juez penal local de la Ciudad de México condenó al acusado a la pena de muerte, pero este fue amparado por el juez de distrito de la misma ciudad, por violaciones de algunas de sus garantías. Al parecer, el amparo fue con base en violaciones en el procedimiento y, en especial, en las relativas al defensor al que tenía derecho el acusado. La resolución de otorgamiento del amparo judicial fue el 4 de septiembre de 1868 por el juez de distrito, licenciado Julio Romero y Ortiz". *Idem.*

y Benigno Canto.[42] Al respecto, es importante precisar que, si bien en estos casos podríamos hablar de supuestos de un amparo "judicial", en el sentido de que se trata de impugnaciones en contra de resoluciones de tribunales, no se trata aquí de supuestos del amparo *casación o directo* en estricto sentido, pues, como ya se estableció, el núcleo que define a la noción misma de amparo directo es que, con base en un ejercicio de determinación de lo que se estima una "exacta aplicación de la ley" (esto es, una cuestión de mera legalidad), es posible que un tribunal federal (bajo el manto de una supuesta cuestión de constitucionalidad) resuelva, en definitiva, cualquier conflicto que, a partir de la distribución de competencias judiciales establecida en la Constitución, debiera ser propio y exclusivo del conocimiento local, lo cual no parece acontecer en ninguno de estos supuestos.

En efecto, si bien el caso José María Rufino se trató de un amparo en contra de una determinación de un juez local, el motivo de la protección solicitada fue, en estricto sentido, una cuestión de constitucionalidad: una vulneración del derecho fundamental de acceso a la justicia por dilación, en el contexto de un juicio de cancelación de una escritura de compraventa que en seis meses no había sido radicado.[43] El caso de Domingo Benítez tuvo como base una condena de pena de muerte, y el amparo fue concedido en virtud de que el sentenciado no había tenido un defensor; esto es también una cuestión de constitucionalidad.[44] Y, por último, el amparo solicitado por Benigno Canto, un general del ejército que, se dijo, cometió un homicidio por órdenes de sus superiores, también partió de la vulneración de un derecho constitucional, pues el quejoso impugnó una orden de traslado de la Ciudad de México a Durango, lugar en el que se cometió el ilícito, para que declarara ante el juez de esa jurisdicción.[45]

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que el ministro de justicia Ignacio Mariscal, convencido de que "los juicios de amparo amenazaban volverse una cuarta instancia",[46] presentó la iniciativa para una nueva Ley de Amparo que, aprobada y

---

42 "Finalmente, en el caso de Benigno Canto, un general de ejército, tuvo tintes políticos. Canto cometió un homicidio por órdenes de sus superiores, fue llevado a México para ser juzgado, y ahí se decidió enviarlo a Durango (donde había realizado el ilícito) para declarar ante un juez local, por lo que Benigno Canto interpuso un amparo contra dicha orden de traslado, siendo amparado por el juez de distrito de la Ciudad de México, ratificando dicha resolución el tribunal de circuito de la misma ciudad el 6 de noviembre de 1868". *Idem*.

43 *Cfr.* Barragán, *La primera Ley de Amparo*, México, Porrúa, 1980, pp. 166 y 167.

44 *Cfr. El derecho*, México, 4 de septiembre de 1868, t. I, pp. 210-313 y 287-288.

45 *Cfr. El derecho*, 19 de septiembre de 1868, pp. 213 y 214, 227-229 y 258.

46 "[...] hoy los juicios de amparo amenazan volverse una cuarta instancia inevitable en cada pleito civil o criminal, no solo para revisar la sentencia principal o ejecutoria, sino hasta las decisiones incidentales, porque se quiere convertirlos en la panacea para toda infracción de la ley verdadera o imaginaria". *Cit*. en Noriega Cantú, Alfonso, *La consolidación del juicio de amparo (el caso del artículo 8 de la ley de 1869),* México, Círculo de Santa Margarita, 1980, p. 54.

publicada en 1869, estableció expresamente la improcedencia del amparo en negocios judiciales.[47] El citado artículo 8 suscitó entonces el debate respecto a si dicha improcedencia era o no contraria a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución de 1857, que establecía el ejercicio de la acción constitucional en contra de cualquier acto de autoridad que vulnerara algún derecho fundamental.

Entre los juristas que abordaron el estudio en cuestión destacó don Manuel Dublán, quien concluyó enfáticamente que no resultaba inconstitucional, ya que considerar lo contrario era confundir su naturaleza procesal con un recurso de casación "pues que mal podía llamarse amparo, que supone una protección inmediata, la anulación de una sentencia ejecutoria", además de que ello —afirmó— abriría una cuarta instancia inconveniente "tanto para el pronto curso de los negocios judiciales como para la forma política del país".[48]

Sin embargo, como bien ha señalado el doctor Héctor Fix-Zamudio, la introducción del juicio de amparo en contra de sentencias judiciales, la cual constituye "la transformación más importante" de dicha institución procesal en sus más de 170 años de historia, terminaría ocurriendo por una serie de causas de carácter social y político que presionaron a la Suprema Corte de Justicia para aceptar una interpretación sumamente discutible del artículo 14 de la citada Constitución Federal de 1857.[49] Estas causas de carácter social y político tenían como fuente principal los tres

---

47 Artículo 8. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales.

48 "Llámanos sí la atención la idea de que le recurso de amparo pueda ser procedente en materia judicial cuando pronunciada la sentencia principal que cause ejecutoria haya ocurrido violación en el sentido del artículo 101, al substanciarse la última instancia (art. 25 de la iniciativa). Este recurso más que de amparo verdaderamente viene a ser recurso de casación. Si los tribunales federales consumado un hecho, pueden anular una ejecutoria, que jurídicamente es la verdad, vendrán a resolver la controversia más bien que amparando, casando fallo; pues que mal podía llamarse amparo, que supone una protección inmediata, la anulación de una sentencia ejecutoria".
"Tal idea, además, podría traer el inconveniente de abrir una cuarta instancia a pretexto de violación constitucional, lo cual no dejaría de ser peligroso; tanto para el pronto curso de los negocios judiciales como para la forma política del país; pues sentado este precedente, la administración de justicia quedaría centralizada, los juicios no fenecerían en los Estados en donde se habían iniciado, sino que la Suprema Corte a título de amparo o casación, intervendría en la administración interior de las localidades, anulando las decisiones de su poder judicial". Dublán, Manuel, *El derecho*, t. I, pp. 191 y 192, *cit.* en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo…, cit.,* pp. 134 y 135.

49 "Pero la transformación más importante fue la introducción del juicio de amparo contra sentencias judiciales por la incorrecta aplicación de la ley secundaria. Esto ocurrió debido a una serie de causas de carácter social y político, que presionaron a la Suprema Corte para aceptar la interpretación sumamente discutible del artículo 14 de la citada Constitución Federal de 1857, ya que al estar situado en el capítulo relativo a las garantías individuales, los partidarios del amparo en materia judicial sostuvieron que cada vez que un juez, federal o local, aplicara inexactamente (según la equívoca terminología del citado precepto fundamental), una disposición legal ordinaria, infringía un derecho constitucional, y por lo tanto procedía la interposición del juicio de amparo".

siglos de centralismo judicial que, durante la Colonia española, concentró el ejercicio de la abogacía en las ciudades de México y Guadalajara, sedes de las audiencias (o tribunales de apelación). Después de la independencia, afirma el doctor Fix-Zamudio, los tribunales de las entidades federativas fueron integrados con magistrados improvisados y, además, sujetos a la influencia política de los gobernadores, lo que generó, desde entonces, una natural desconfianza en el foro.[50]

Y así, apenas tres meses después de la publicación de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía expresamente la procedencia del amparo judicial, el alto tribunal del país, en el célebre caso *Miguel Vega*, estimó procedente una demanda de amparo en contra de una resolución del pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, en la que al solicitante de amparo se le suspendió del empleo de juez de primera instancia (porque se estimó que había fallado en contra de ley expresa en el contexto de un proceso penal ordinario)[51] y, además, sin fundamento

"Debido a tres siglos de centralismo judicial en la época colonial española, que a su vez provocó la concentración de los abogados en las ciudades de México y Guadalajara, en las cuales existían las únicas audiencias (tribunales de apelación), con posterioridad a la independencia fue preciso integrar con magistrados improvisados los tribunales superiores de las entidades federativas, con la consiguiente falta de confianza en dichos tribunales locales, los que también quedaron sujetos a la influencia política de los gobernadores de las propias entidades federativas". Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución…, cit.*, p. 264.

50 "Debido a lo anterior, los abogados mexicanos acudieron a todos los medios, inclusive a la mencionada interpretación del artículo 14 constitucional, para sustraer los asuntos judiciales de los tribunales locales, aun tratándose de la aplicación de leyes de los estados, para llevarlos a los tribunales federales por conducto del juicio de amparo, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia, la que concentró así todos los asuntos judiciales del país, movimiento incontenible que llevó a la propia Suprema Corte a declarar la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869, que prohibió expresamente la interposición del juicio de amparo contra las resoluciones judiciales". *Ibidem*, p. 265.

51 El 3 de octubre de 1868, en Culiacán, Sinaloa, José Bañuelos, un cargador de 30 años, agredió con una navaja a Benito Prado, un jornalero de 28 años. El juez Miguel Vega, el 18 de marzo de 1869, absolvió a Bañuelos por considerar que las heridas en contra de Prado fueron causadas en legítima defensa y que este, al haber cumplido ya dos meses y medio después de la riña en prisión preventiva, le compurgó la pena. Posteriormente, la sentencia de primera instancia fue apelada ante el Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, donde se revocó el fallo y se determinó que debía considerarse a Bañuelos responsable por herida grave por accidente, con la agravante de actuar con arma prohibida, y además, con fundamento en la Ley de 25 de marzo de 1813, que establecía que debía imponerse la pena de suspensión del empleo por un año al juez que resolviera en contra de ley expresa, se suspendió al juez de origen tanto del ejercicio jurisdiccional, así como de la profesión de abogado, por un año. El 23 de marzo del mismo año, Miguel Vega interpuso una demanda de amparo en contra de la sentencia del tribunal de justicia, en la que argumentó que lo que en todo caso resultaba procedente la suspensión de su cargo público pero no el ejercicio de su profesión en general. El 27 de marzo siguiente, el juez de distrito desechó la demanda por improcedente, ya que el artículo 8 de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869 prohibía la proce-

alguno, se le impuso la suspensión de un año para el ejercicio de la profesión de abogado.

Respecto a la materia de la controversia de amparo, es importante subrayar aquí que, tal como aconteció en los juicios de amparo de José María Rufino, Domingo Benítez y Benigno Canto recién citados, y que son considerados generalmente como antecedentes del amparo directo, el amparo *Vega* tampoco constituye, en estricto sentido, un proceso de esta naturaleza, pues, como bien ha advertido Manuel González Oropeza,[52] se trata de un ejercicio de protección en contra de un acto administrativo sin fundamento, lo cual en modo alguno articula un recurso de casación, aun cuando el acto reclamado haya sido pronunciado por una autoridad judicial.

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que, desde entonces, este fallo histórico se identifica como el inicio de la historia del amparo directo en México y fue tan controvertido en su momento, causando tal "revuelo entre los juristas" de la época, que hasta se inició un proceso político en contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia que votaron a favor de la concesión del amparo.[53]

El 8 de mayo de 1869, en el punto más tenso de esta controversia, la Corte se vio obligada a pronunciarse respecto al oficio del Gran Jurado del Congreso, en el que se le solicitaba copia certificada del fallo, en virtud del juicio político que ya se estaba siguiendo, y estableció que el Congreso no tenía la facultad de juzgar sus actos cuando se referían a la aplicación de una ley en un caso concreto, lo que significó un debate sin precedentes entre la Corte y el Congreso respecto al alcance del principio constitucional de división de poderes.[54]

---

dencia del amparo en negocios judiciales. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, "Protection in judicial business. The case of Miguel Vega", *Mexican Law Review*, núm. 3, 2005.

52 *Idem.*

53 "La admisión del amparo a Miguel Vega causó un gran revuelo entre juristas. El Congreso decidió iniciar un proceso político en contra de los ministros que habían votado a favor de conceder el amparo. Las actuaciones de la sección del Gran Jurado inician el 11 de mayo de 1869. La acusación en contra de los ministros consistía en que estos habían infringido la Ley de Amparo de 1869 al haber dado entrada al amparo solicitado por Miguel Vega, al ir en contra de lo dispuesto en el artículo 8 de dicho ordenamiento". Caballero Juárez, José Antonio, "La codificación y el federalismo judicial", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. I, p. 128.

54 "El 17 de mayo siguiente, la Suprema Corte envió un comunicado al Congreso en el que resaltaba la importancia de la separación de poderes reconocida por la Constitución; la imposibilidad de denunciar a los integrantes de dicho cuerpo colegiado por haber votado a favor de un fallo del mismo; el carácter autónomo de la Corte como cúpula del Poder Judicial de la Federación; las facultades que le otorgaba el artículo 101 constitucional; la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo y la necesidad de que el alto tribunal estuviera en posibilidades de pronunciarse respecto a las solicitudes de amparos en contra de la aplicación del mismo; y, finalmente, el sinsentido que representa que el Congreso denuncie a magistrados e instruya un juicio político en su contra por cumplir con su función de garante del pacto fundamental. El siguiente paso del Congreso

En adelante, los criterios de los tribunales federales oscilaron entre la interpretación que los facultaba para garantizar, a través del juicio de amparo, la aplicación exacta de la ley y la que negaba valor alguno a la palabra *exactamente*. La disidencias más importantes respecto a la prohibición establecida en el artículo 8 de la Ley de Amparo fueron presididas por los juristas José María Lozano,[55] Silvestre Moreno Cora[56] y Miguel Mejía,[57] aunque a partir de 1876 prevaleció la doctrina del primero de los citados, impulsada por el ministro Ignacio Luis Vallarta desde la Suprema Corte de Justicia, que sostenía que el amparo por inexacta aplicación de la ley debía proceder en materia penal, pero no en lo civil.

Finalmente, la inconformidad de los abogados con esta tesis se impuso de tal forma en la práctica judicial que en la nueva Ley de Amparo de 1882 se estableció, ya explícitamente, el término para instar el amparo judicial en negocios civiles,[58] lo que pareció cerrar la discusión sobre el tema, al menos durante el siglo XIX.

---

fue citar a comparecer a los integrantes de la Corte que habían votado a favor de la revocación de la resolución del juez de distrito, y la Corte negó de nueva cuenta el reconocimiento de la facultad del Congreso para erigirse como juez de la Corte". *Cfr*. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La república y el imperio*, México, SCJN, 1988.

55 "La ley orgánica de este recurso de 19 de enero de 1869, declara en su artículo 8º que no cabe en negocios judiciales. Contra esta declaración ha sido constantemente uniforme la jurisprudencia de la Corte de Justicia, en el sentido de que el recurso de amparo es igualmente procedente contra los actos de la autoridad judicial en negocios judiciales. Se ha creído que la fracción I del artículo 101, hablando en general de los actos de cualquier autoridad comprende los de la autoridad judicial; y que cuando estos actos en negocios judiciales, violan una garantía individual, hay la misma razón que en otra caso cualquiera para proteger al ofendido en le goce de sus garantía". Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, México, p. 283, *cit*. en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo…, cit.,* p. 135.

56 "Esta ley (la de 1869) que fue dado con el fin de reglamentar un procedimiento que tiene por objeto remediar o corregir las violaciones constitucionales, encontró desde que fue sancionada serias dificultades en su aplicación, por el vicio de inconstitucionalidad que se le atribuyó; y hubo de caer uno de sus artículos, el que negó el amparo en negocios judiciales, bajo el peso de las sentencias pronunciadas por la justicia federal, siendo la misma ley un ejemplo de como la institución del amparo funciona nulificando hasta los preceptos legislativos cuando son contrarios a la Constitución". *Ibidem*, p. 30.

57 "Fue natural que citado artículo 8º de la ley de 20 de enero de 1869 hubiese tenido, como tuvo, un éxito desgraciado. En la Suprema Corte de Justicia que funcionó desde la fecha de esa ley hasta la promulgación de la de 14 de diciembre de 1882, que la reformó, no tuvo eco ninguno, por haberse reconocido a primera vista su inconstitucionalidad. Y yo, desde mi humilde puesto de Juez de Distrito del Estado de Hidalgo, cargo que desempeñé, sin la menor interrupción, desde mediados de 1870 hasta el triunfo del Plan de Tuxtepec a fines de 1876, me pronuncié decididamente contra tal disposición desde le primer instante en que tuve necesidad de tenerla que aplicar". Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*, México, pp. 10 y 11, *cit*. en *ibidem*, p. 136.

58 Artículo 57. En los negocios judiciales civiles, será improcedente el recurso de amparo, si se interpusiese después de cuarenta días, contados desde que cause ejecutoria la sentencia que diga haber vulnerado alguna garantía constitucional.

4.4. La imposible tarea de la Corte y los tribunales colegiados de circuito

En el mensaje de presentación de su proyecto de Constitución, Venustiano Carranza, después de una severa crítica al sistema judicial de la época,[59] se refirió expresamente al amparo casación. Después de admitir la interpretación indebida que desde el siglo pasado se había hecho al artículo 14, que permitió que "la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados", la justifica —afirmó— que los jueces de los estados no eran sino "instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones", por lo que fue necesario establecer un recurso ante la autoridad judicial federal "para reprimir tantos excesos".[60]

---

59 "Los jueces mexicanos han sido durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura".
"La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley". *Cit* en Velasco Félix, Guillermo, "Juicio de amparo directo en materia penal", en *Manual del juicio de amparo*, 2a. ed., México, Themis, 2004, pp. 485 y 486.

60 "El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquel y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que al los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos lo actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por sujeción en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común".
"Sin embargo de esto, hay que reconocer, que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, está la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos."
"El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído que sería no solo 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 las bases que se proponen para su reglamentación". *Cfr.* "Men-

El debate sobre el amparo casación en el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue intenso y contrastante (en su contra argumentaron los constituyentes Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, a quienes Ignacio Burgoa califica como "paladines" de las tendencias proscriptoras del control de la legalidad dentro del juicio de amparo),[61] pero finalmente prevaleció el cuestionamiento a la independencia de los jueces de los estados sobre el inminente desmoronamiento del federalismo judicial en México.

Así, si bien en la Constitución aprobada en Querétaro en 1917 se omitió la expresión "exactamente" en el artículo 14,[62] el control de la legalidad quedó "clara y enfá-

saje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916", en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México,* México, Porrúa, 1995.

61 "Sin embargo, dicho precepto originó en los debates habidos en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, la renovación de las tendencias proscriptoras del control de legalidad dentro del juico de amparo, y cuyos paladines fueron los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, quienes, reiterando los argumentos que para apoyar dicha proscripción se acostumbra esgrimir, emitieron su parecer en el sentido de que los negocios judiciales deberían concluir definitiva y ejecutoriamente ante la jurisdicción común de los Estados, sin que los tribunales federales pudiesen actuar como órganos revisores de sus fallos".
"En efecto, la segunda Comisión de Constitución encargada de dictaminar sobre dicho artículo 107, estuvo integrada por los constituyente Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez y los dos ya mencionados. Los primeros, disintiendo del punto de vista de Median y de Jara, sostuvieron la procedencia del amparo en materia civil como garante de la justicia incorporado a la 'conciencia jurídica de nuestro país'".
"Sería demasiado prolijo transcribir el voto particular que los mencionados Medina y Jara formularon, así como las versiones de las opiniones que externaron al defenderlo en los debates habido en el Congreso Constituyente al discutirse dicho artículo 107; pudiendo afirmarse que la razones totales para apoyar la improcedencia del amparo en negocios judiciales, giraron en torno a la tan manida consideración de que, en el supuesto contrario, se vulneraba la soberanía de los Estados y se erigía a la Suprema Corte en el órgano centralizados de toda la administración de justicia en el país".
"Las consideraciones de Medina y Jara no prosperaron frente a los argumentos expuestos por ilustres diputados, tales como don Fernando Lizardi, don José María Truchuelo y otros, quienes en síntesis sostuvieron que si las garantías individuales son operantes en los juicios civiles y penales, su violación por parte de las autoridades judiciales encargadas de su conocimiento y decisión, debería provocar la intervención, a través del amparo, de los tribunales federales para remediarlas. Al votarse el citado artículo 17, fue aprobado por 139 votos contra 4 de los constituyentes Jara, Medina, Meza y Ramírez G, quedando así definitivamente incorporado al objetivo general del amparo el control de legalidad". Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo…, cit.*, pp. 149 y 150. *Diario de los Debates,* t. II, pp. 569-595.

62 "En conclusión, si bien es verdad que la Constitución de 17 suprimió la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia civil, no por ello restringió el juicio de amparo, pues estableciendo la garantía de legalidad en los párrafos II y IV del artículo 14, lo reputó como medio de control de legalidad, a tal grado de identificarlo en este punto, con recurso de carácter ordinario".
"Ahora bien, no solamente el artículo 14 opera la ampliación teleológica del juicio de amparo, sino también el 16 en su primera parte, que dice: 'Nadie puede ser molestado en su persona, familia,

ticamente asumido" por el juicio de amparo en el artículo 107 de la Constitución,[63] donde se regularon, con excesiva minuciosidad, las bases del amparo directo actual.

De don Emilio Rabasa, que advirtió la abrumadora carga de trabajo que ello significaba para el máximo Tribunal del país, se hizo célebre, desde entonces, su expresión sobre *la imposible tarea de la Corte*.[64] El inmenso rezago que significó la concentración de todos los asuntos judiciales del país en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia se intentó resolver a través de diversas reformas constitucionales relativas a la integración del alto tribunal.

Primero, a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, se determinó que la Corte funcionaría tanto en pleno como en salas; se crearon tres salas de cinco ministros cada una, y se elevó así el número de integrantes del tribunal de 11, que establecía el texto original, a 16. Después, con la

---

domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento'".

"En efecto, este artículo, a través de los conceptos *causa legal del procedimiento* y fundamentación y motivación de la misma, contiene una garantía de legalidad frente a la autoridad en general, haciendo consistir los actos violatorios ya no en una privación, como lo hace el artículo 14, sino en una mera molestia, por lo que su alcance es mucho mayor. En esta forma, siendo procedente el amparo por violación de las garantías individuales cometida por cualquier autoridad (art. 103, fracción I), y contendiendo el artículo 16 constitucional en su primera parte la de legalidad, en los términos apuntados, resulta que dicho medio de control tutela, a través de la preservación de dicha garantía, todos los ordenamientos legales, ensanchando así su naturaleza teleológica, que no solamente estriba en controlar el orden constitucional, como lo dejamos asentado con antelación". Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo…, cit.,* pp. 145 y 146.

63 "El control de la legalidad quedó clara y enfáticamente asumido por el juicio de amparo en el artículo 107 de la Constitución, el que con toda nitidez establece su procedencia contra las sentencias definitivas dictadas en los negocios civiles o penales, por violación a las leyes sustantivas y procesales que deben regirlos. De esta manera, y cristalizando el pensamiento de don Venustiano Carranza, se disipó completamente la duda sobre la procedencia del juicio de amparo en materia judicial, y que tan encontradas opiniones suscitó entre los juristas del siglo pasado". *Ibidem*, p. 149.

64 "El resultado de esta situación, como ya lo había señalado el ilustre constitucionalista Emilio Rabasa en los primeros años del siglo XX, al concentrar todos los asuntos judiciales del país en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia, las funciones jurisdiccionales de esta última se volvieron imposibles. Se intentó, por medio de sucesivas reformas constitucionales y legales, combatir el problema agobiante del rezago creciente en los tribunales federales, especialmente en la Suprema Corte de Justicia, mediante modificaciones tanto de carácter orgánico como procesal. Entre las primeras se encuentra la división de la Suprema Corte en Salas; tres, según la materia, en 1928: cuatro, en 1936, así como magistrados supernumerarios que integraron una sala auxiliar en 1951. También en esta última modificación se crearon los tribunales colegiados de circuito para auxiliar al más alto tribunal en el conocimiento del juicio de amparo, especialmente en relación con el sector relativo a la impugnación de las resoluciones judiciales, cuyo número se ha incrementado de forma notable, especialmente en los últimos años". Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución…*, *cit.*, pp. 273 y 274.

reforma publicada el 15 de diciembre de 1934, se aumentó otra vez el número de ministros, de 16 a 21, y se creó una cuarta sala en materia laboral. Y, finalmente, con la reforma publicada el 19 de febrero de 1951, se crearon los primeros tribunales colegiados de circuito como órganos jurisdiccionales de casación federal, además de volver a aumentar el número de ministros de 21 a 26, con motivo de la introducción de cinco ministros supernumerarios que integrarían la nueva Sala Auxiliar.[65]

El propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su informe de 1950, describió este panorama angustiante, producido por el alarmante rezago de los procesos de amparo directo radicados por el alto tribunal que se encontraban pendiente de fallo,[66] y hasta el presidente de la República, en el proyecto de reformas presentado ese mismo año, reconoció que el fenómeno había adquirido "tan graves proporciones que entraña[ba ya] una situación de verdadera denegación de justicia".[67]

Pero la historia de la concentración de todos los asuntos ordinarios del país en el alto tribunal de la nación no concluyó ahí, porque, aun con la creación de los

---

65 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Artículo 94", *cit.,* pp. 274 y 275.

66 "Desde luego, y como estaba previsto y es natural, ha ido aumentando el número de juicios de amparo en las materias penal, administrativa y del trabajo y a la fecha, aunque mucho menos que la Sala Civil, ya tiene también rezago las Salas correspondientes. […] Al rendir este informe, la estadística, hasta el 30 de noviembre último, revela, una vez más, la seriedad del problema del rezago y da completa razón a la Suprema Corte de Justicia en su proyecto del año de 1945 y a la Iniciativa de Reformas Constitucionales mencionada". *Cit.* en Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo…, cit.,* p. 864.

67 "Exposición de motivos. El problema más grave que ha surgido en el campo de la Justicia Federal, ha sido suscitado por el rezago de juicios de amparo que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El fenómeno ha adquirido tan graves proporciones que entraña una situación de verdadera denegación de justicia. El Ejecutivo de mi cargo considera, por ende, que no es posible demorar más su solución. El sistema que propongo para resolverlo parte de los siguientes supuestos: [...] Segundo. Respetar, en absoluto, el campo actual de procedencia del juicio de amparo, preciada institución mexicana que tan eficazmente ha servido para garantizar a los gobernados el respeto a su vida, a su libertad y a su honra y el pleno ejercicio de sus derechos individuales públicos frente a cualquiera posible extralimitación de los gobernantes. El profundo respeto que me inspira el juicio de amparo determina que las reformas que inicio dejen intacta su actual estructura íntima, por lo cual no se adoptan limitaciones a su esfera de procedencia. No se escapa al Ejecutivo, el hecho del abuso frecuente de nuestro juicio de garantías; pero las medidas eficaces para contener ese abuso no pueden adoptarse, como lo demuestra la experiencia, sino a costa de imponer fundamentales restricciones que redundan en agravio de quienes ejercitan ilícitamente la acción de amparo, pues en el mayor número de casos no es posible descubrir el abuso de la acción sino hasta el momento en que la sentencia es pronunciada, por lo que cualquier reforma tendría que conducir a un peligroso sistema de desechamiento de demandas. De todas maneras, la ley ordinaria debe, a nuestro juicio, contener enérgicas sanciones para aquellos inescrupulosos quejosos o litigantes que presenten demandas de amparo o instancias en que se oculte maliciosamente la verdad o fundadas en la relación de hechos, pruebas o documentos falsos".

tribunales colegiados de circuito, todos los asuntos eran susceptibles de llegar a la Suprema Corte a través del recurso de revisión, además de que la competencia que se otorgó a dichos tribunales en 1951 se limitó a la resolución de violaciones al procedimiento que se plantearan en la demanda, reservando la resolución de las cuestiones de fondo al máximo Tribunal. Esta circunstancia, que llegó a ser calificada por la doctrina como el "destazamiento del amparo",[68] fue particularmente utilizada por el foro para retrasar la ejecución de las sentencias, por lo que, a través de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967, se decidió otorgar competencia a dichos tribunales federales para que estuvieran en posibilidades de estudiar íntegramente las demandas de amparo.

Otra reforma sustancial respecto al amparo directo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1988, con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que hasta entonces "funcionó de manera predominante como tribunal de casación", estuviera en posibilidades de transformarse en un órgano especializado en la resolución de conflictos constitucionales, por lo que se cedió la facultad a los tribunales colegiados de circuito para pronunciarse en todos los casos de esa vía en los que se discutiera cuestiones de mera legalidad.

Sin embargo, ni siquiera con dicha reforma la Corte ha podido sustraerse del conocimiento de estos problemas, pues continuó conservando la facultad de resolver las contradicciones de tesis sustentadas entre los tribunales de circuito para determinar la que debía prevalecer con sentido obligatorio; esto es, la resolución de contradicciones que se refieren a la mera interpretación de disposiciones legislativas ordinarias

---

68 "Ahora bien, en relación con el juicio de amparo directo, inicialmente, la única competencia de los aludidos Tribunales Colegiados sería resolver las violaciones al procedimiento que se plantearan en la demanda, reservando las cuestiones de fondo a la Suprema Corte".

"Sin embargo, pronto se advirtió el error que se calificó de 'destazamiento del amparo', y que sirvió en la mayoría de los casos para aplicar tácticas retardatarias en la ejecución de la sentencia reclamada, pues se multiplicaron las veces en que se hacían valer las violaciones procesales, ya que al advertirse estas se enviaba la demanda de amparo al Tribunal Colegiado correspondiente, el cual efectuaba el estudio, declarando infundadas o improcedentes en la mayoría de los casos las aludidas violaciones al procedimiento que se alegaban, negando o decretando el sobreseimiento en el juicio de amparo, enviando nuevamente el expediente de amparo y sus anexos a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo que a bien tuviera resolver con relación a las cuestiones de fondo plateadas".

"Advertido tal error, nuevamente se modificó la competencia constitucional de la Suprema Corte en el año de 1967, dando más competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, consistente en que resolvieran juicios de amparo directo estudiando íntegramente la demanda, o sea tanto las violaciones procesales como el fondo del asunto. Y, en cuanto a nuestra materia, solo de sentencias definitivas cuya pena no excediera de cinco años de prisión, pronunciadas en procesos del fuero común, reservándose a la Primera Sala de la Suprema Corte las sentencias definitivas en las que se hubieren impuesto penas mayores de cinco años en asuntos comunes y cualquiera que fuera la penalidad en asuntos federales y militares". Velasco Félix, Guillermo, *op. cit.*, pp. 486 y 487.

del ámbito local o federal, en las que no existe problema alguno de constitucionalidad, lo cual en cierto modo corresponde a la esfera competencial de un tribunal constitucional en sentido estricto.[69]

Por otra parte, el crecimiento de los tribunales de amparo directo, si bien ha venido acompañado de un fortalecimiento notable de la carrera judicial federal, no ha dejado de aumentar ostensiblemente, a tal punto que, desde hace décadas, es mayor el número de jueces de amparo casación que los de amparo constitucional.

En la actualidad existen 251 tribunales colegiados de circuito y 19 auxiliares. A esta estructura institucional del amparo directo habría que agregar también la labor de los 34 plenos que existen hoy día y la propia SCJN. En los últimos años, el ingreso anual de nuevos planteamientos de amparo directo ha aumentado a más de 200 000 asuntos (206 306 en 2014; 194 178 en 2015; y 201 496 en 2016).[70] En 2016, si además se agregan los 75 365 asuntos pendientes del año anterior, se advertirá que la carga de trabajo fue, en realidad, de 276 861 asuntos, lo que significa que mientras de 2003 a 2010 aumentó 34%,[71] de 2010 a 2016 el crecimiento fue de casi 60%, lo cual, por sí mismo, permite dimensionar los alcances de un fenómeno claramente insostenible al largo plazo y que, por lo demás, no tendría que acontecer en un sistema judicial de organización federal.

Lo que resulta todavía más revelador es que, no obstante este esfuerzo titánico de la jurisdicción federal, esto no parece incidir en la imagen negativa que existe de la justicia en México, tal como evidencia el resultado de la Evaluación de la imagen del sistema de impartición de justicia federal, publicada en 2009 por el Poder Judicial de la Federación, en la que, si bien el 88.13% de los ciudadanos consultados afirmaron

---

69 "Un aspecto de gran significado, pero que en estricto sentido no corresponde a un tribunal constitucional, sino a uno de carácter supremo o de casación (de manera similar a la facultad de atracción del Tribunal en pleno o de las salas), es la facultad que se atribuye a las referidas salas de la Suprema Corte para la resolución de *contradicciones entre las tesis sustentadas por los tribunales colegiados en los juicios de amparo y respecto de las materias que correspondan a cada una de ellas*, para determinar la tesis que debe prevalecer con carácter obligatorio, pero sin modificar los fallos correspondientes (artículos 197-A de la Ley de Amparo, y 21, inciso VIII de la Ley Orgánica). No se trata de decidir para el efecto de unificar los criterios de jurisprudencia, las tesis de los citados tribunales colegiados en cuestiones constitucionales, ya que, como se ha dicho anteriormente, cuando los citados tribunales deciden, o dejan de hacerlo, en los juicios de amparo en los cuales se plante la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, entendidas en sentido material (leyes, reglamentos y tratados internacionales) o bien la interpretación directa de preceptos constitucionales, los fallos respectivos pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia (véase *supra*, párr. 628). Por el contrario, la resolución de las contradicciones se refiere a la interpretación de las disposiciones legislativas ordinarias, tanto de carácter federal como local". Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo…, cit.,* p. 279.

70 *Cfr.* Consejo de la Judicatura Federal, *Movimiento estadístico de amparo directo en los tribunales colegiados de circuito*, México, 2017.

71 *Cfr.* Consejo de la Judicatura Federal, *Prospectiva básica: cédula nacional…, cit.*

distinguir que "existen instituciones que se encargan de impartir justicia a nivel de todo el país y otras que solo imparten justicia a nivel de cada estado",[72] respecto a la pregunta de qué tan confiable es el servicio de impartición de justicia federal, el 64.8% la estimó regular o mala, frente al 34.41% que la estimó buena;[73] la honestidad del servicio de impartición de justicia federal fue considerada regular o mala por el 72.2% y buena por 26.8%;[74] y en cuanto a la eficiencia del servicio de impartición de justicia federal, el 68.2% de los encuestados otorgan una calificación regular o mala y el 30.8% dentro de un rango aceptable.[75]

---

72 "Pregunta 1. ¿Sabe usted que existen instituciones que se encargan de impartir justicia a nivel de todo el país y otras que solo imparten justicia a nivel de cada estado? […] En algunos estados la población manifiesta mayor desconocimiento sobre la diferencia existente entre la justicia federal y la justicia local, hasta en 29.5%, destacando Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal, Tabasco, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Quintana Roo. En contraparte, en 24 estados más del 85% de la población afirmó conocer la mencionada diferencia". Poder Judicial de la Federación, *Evaluación de la imagen del sistema de impartición de justicia federal*, México, 2009, pp. 9-11.

73 "Pregunta 5. ¿Qué tan confiable es el servicio de impartición de justicia federal? […] Considerando las calificaciones vertidas en este rubro por los encuestados, se observa que de los 4,499 entrevistados, 64.8% (2,914) otorgan una calificación de regular a mala en cuanto a la confiabilidad se refiere. […] En el mapa anterior, se puede observar la percepción que tiene la población sobre la confianza en el servicio de impartición de justicia federal. Es importante resaltar que en las ciudades de Mexicali, Cancún y Colima, los encuestados otorgan un nivel de confianza bueno, siendo estas las de mayor porcentaje. En contraste, la población encuestada que menos confía en el servicio de impartición de justicia, o en su caso lo considera malo, se ubica en las ciudades de Campeche, Veracruz y Saltillo. Finalmente, los encuestados que tienen un nivel de confianza medio en el servicio de impartición de justicia federal, se localizan en las ciudades de Durango, San Luis Potosí y Puebla". *Ibidem*, pp. 19-21.

74 "Pregunta 6. ¿Cómo califica la honestidad del servicio de impartición de justicia federal? […] Considerando las calificaciones vertidas en este rubro por los encuestados, se observa que de los 4,499 entrevistados, 72.2% (3,251) otorgan una calificación mala o regular en cuanto a términos de honestidad se refiere. Si se admite la conceptualización convencional, donde se considera que a partir de 8 se está en un rango aceptable, que en este caso hace referencia a la honestidad, el 26.8% del total de los entrevistados otorgan una calificación dentro de este parámetro. […] En el mapa siguiente, se aprecia geográficamente la percepción que tiene la población sobre la honestidad en el servicio de impartición de justicia federal. En las ciudades de Cancún, Mexicali, Colima, Distrito Federal y Hermosillo consideran que la honestidad es buena, siendo Cancún la de mayor porcentaje. En contraste, la población encuestada que mayoritariamente percibe que el servicio de impartición de justicia es deshonesto, o en su caso lo considera malo, se ubica en las ciudades de Campeche, Saltillo, Guadalajara, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Finalmente, los encuestados que creen o perciben cierta honestidad en el servicio de impartición de justicia federal o lo consideran regular, se localizan en las ciudades de Culiacán, Tepic, Oaxaca y Durango". *Ibidem*, pp. 22-24

75 "Pregunta 7. ¿Cómo califica la eficiencia del servicio de impartición de justicia federal? […] De acuerdo a las opiniones vertidas en este rubro por los encuestados, se observa que de 4,499 entrevistados, 68.2% (3,068) otorgan una calificación mala o regular en cuanto a términos de eficiencia se refiere. Sin embargo, sí se admite la conceptualización convencional donde se considera que a

V. La reforma judicial, el *Libro blanco* y la ausencia actual del debate

El 17 de noviembre de 1999, el presidente de la SCJN invitó a la comunidad jurídica nacional y a la sociedad civil en general a la creación de una nueva Ley de Amparo.[76] Una vez recibidas todas las propuestas, se elaboró un anteproyecto por una comisión integrada por los juristas Juan Silva Meza, Humberto Román Palacios, Héctor Fix-Zamudio, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, César Esquinca Muñoa, Manuel Ernesto Saloma Vera y Javier Quijano Baz.[77] Este anteproyecto se discutió en el Congreso Nacional de Juristas celebrado del 6 al 8 de noviembre de 2000 en Mérida, Yucatán, cuna del juicio de amparo.[78] La citada comisión analizó las propuestas presentadas en dicho congreso y, a la luz de estas y el anteproyecto aludido, se elaboró uno final que se entregó al Pleno de la SCJN. Una vez que este fue revisado por el alto tribunal, se puso a disposición de los órganos que, en términos del artículo 71 constitucional, cuentan con la facultad de iniciativa legislativa.

Desde luego, entonces estuvo presente la tensión entre quienes avalaban el proyecto de la nueva Ley de Amparo propuesto por la Corte y quienes se manifestaron en contra, si bien en ambos casos se reconocía la necesidad urgente de superar diversos problemas que permitiera concretar una defensa de los derechos de las personas de forma más apropiada.

El fondo de esta tensión residía en dos escuelas del pensamiento jurídico en México discrepantes: la del maestro Ignacio Burgoa Orihuela,[79] quien, influido particu-

---

partir de 8 se está en un rango aceptable, que en este caso hace referencia a la eficiencia, 30.8% del total de los entrevistados otorgan una calificación dentro de este parámetro. […] En el mapa se observa la imagen que tiene la población sobre la eficiencia en el servicio de impartición de justicia federal, siendo las ciudades de Cancún, Colima, Monterrey y Hermosillo las que perciben una eficiencia buena con el mayor porcentaje. En contraste, la población encuestada que considera que el servicio de impartición de justicia no es eficiente, se ubica principalmente en las ciudades de Campeche, Saltillo, Tamaulipas, Veracruz y Tlaxcala. Finalmente, los encuestados que consideran que existe poca o regular eficiencia en el servicio de impartición de justicia federal, se localizan en las ciudades de Mexicali, Culiacán, Tepic, Guanajuato, Durango". *Ibidem*, pp. 25-27.

76 "Cuando el 17 de noviembre de 1999 el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro Genaro David Góngora Pimentel, invitó a la comunidad jurídica nacional y a la sociedad civil en general a la elaboración de una nueva Ley de Amparo, nadie se mantuvo impasible. Ese fue el momento en que se pusieron de manifiesto todas las inquietudes sobre la necesidad de que el juicio de amparo evolucionara en distintos derroteros, muchas de ellas gestadas durante décadas". Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 19.

77 *Idem.*

78 *Idem.*

79 *Cfr*. Burgoa Orihuela, Ignacio, *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.

larmente por Miguel Lanz Durent,[80]siempre mantuvo "una visión nacionalista para el desarrollo del juicio de garantías, basada en la tradición de nuestros juristas y un conocimiento jurídico clásico de mediados del siglo"; y la del maestro Héctor Fix-Zamudio, quien "abrió el estudio de nuestra institución procesal —y de muchos otros temas— al derecho comparado, particularmente a la doctrina procesal moderna en su tiempo, debido a la impronta del procesalismo científico que estudió desde muy temprano por el influjo de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo".[81]

No obstante las naturales discrepancias que se presentaron desde estas dos ópticas del derecho de amparo en México, existió una convergencia esencial de opiniones en ciertos temas de particular importancia: "la fórmula Otero y sus implicaciones, la protección de los intereses difusos, el cambio al tercer interesado, *y el amparo directo y su extenuante prolongación de las controversias*".[82]

En esta misma línea de apertura, en agosto de 2003, la Suprema Corte de Justicia convocó a una diversa Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, "un proceso incluyente de interlocución con la sociedad mexicana para que ella le manifestara las deficiencias y problemas que percibía en el sistema de impartición de justicia".[83] La respuesta de la ciudadanía excedió, por mucho, las expectativas, "en el número de propuestas recibidas, en la variedad de los temas abordados, en la diversidad de enfoques adoptados y en la pluralidad de opciones aportadas".[84]

En una primera etapa se celebraron 40 foros, se recibieron 5 844 trabajos, los cuales fueron clasificados en 28 temas y, luego de su análisis, se identificaron más de 11 000 propuestas. Después de que se procesó esta información, en una segunda etapa, estos temas fueron discutidos y analizados por grupos de expertos y especialistas. Finalmente, en una tercera etapa, los resultados obtenidos fueron compartidos con los poderes judiciales del país; y durante los días 30 de noviembre y 1 y 2 de diciembre de 2005, en la ex Hacienda Jurica en Querétaro, se reunieron por primera vez los impartidores de justicia de todo el territorio nacional, sin distinción de fueros ni materias, para acordar y emitir la Declaración de Jurica, en la que se comprometieron "a participar activamente en la definición

80 Lanz Durent, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2a. ed., México, 1933, pp. 343 y 344; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo…, cit.*, pról. del autor y n. 12, p. 76, *cit.* en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 11, cita 24.

81 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, p. 11.

82 *Ibidem*, p. 20.

83 Caballero Juárez, José Antonio; López Ayllón, Sergio y Oñate Laborde, Alfonso, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006, p. 14.

84 *Idem*.

de la agenda judicial para el país y a ensayar vías de colaboración hasta el momento inéditas".[85]

Así, tres años después de "un proceso sereno, sin prisa, donde hubo tiempo para recibir, dialogar y procesar una enorme cantidad de información",[86] se publicó el *Libro blanco de la reforma judicial*, en el que se propuso, como primer eje temático, la reforma del juicio de amparo y, como acción concreta principal para lograr el objetivo de esta reforma, retomar el proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la SCJN en 2001.

En dicha obra se reconoce como un tema central de la reforma judicial la repercusión del amparo directo en la configuración del federalismo judicial en México. Se cita ahí que de la consulta nacional realizada se desprende que existen sectores que pugnan por la supresión de dicha institución procesal hasta aquellos que estiman que debe prevalecer en su estado actual, así como la de quienes, en una posición intermedia, se encuentran convencidos de la necesidad de limitarlo,[87] y que, incluso, uno de los aspectos que genera mayor coincidencia es la necesidad de restringir la procedencia del amparo directo "como una deferencia hacia la justicia local".[88] También, en esta línea ajena tanto a desaparecer el amparo directo como a mantenerlo en su configuración actual, apareció la propuesta de "desaparecer el amparo para efectos", para obligar a los tribunales de circuito a resolver todas las violaciones procesales que surgieren desde un primer momento. Sin embargo, en la misma obra se reconoce que, si bien esto último tendría un efecto positivo para "acabar con los reenvíos", dicha figura "puede terminar por convertir al amparo [directo] en una auténtica tercera instancia federal".[89]

---

85 *Ibidem*, pp. 23 y 24.

86 *Ibidem*, p. 22.

87 "Tema central del debate en torno a cómo deberá ahondarse el proceso de reforma judicial lo constituye el del amparo directo, sobre todo por sus repercusiones para la configuración del federalismo judicial. En los extremos del debate se encuentran quienes en forma radical sugieren la supresión, y aquellos que estiman que debe prevalecer en su forma actual. En el sector medio del espectro se encuentra una masa crítica convencida de la necesidad de limitarlo, y para este efecto surgen diversas opciones, ya que mientras algunos apoyan una reforma a la Ley de Amparo para restringir su procedencia, otros sugieren armonizar las legislaciones adjetivas locales con el amparo directo y limitar este mediante acciones reglamentarias al interior del Poder Judicial de la Federación". *Ibidem*, p. 90.

88 "Uno de los aspectos que concitan mayor coincidencia es el de acotar las resoluciones para efectos en el amparo casación, sea mediante la explicitación de sus efectos o su restricción como una deferencia hacia la justicia local. Incluso hay quienes propugnan por su eliminación". *Ibidem*, p. 90.

89 "Otra alternativa es desaparecer el amparo para efectos, obligando a los tribunales colegiados a resolver los asuntos en donde se estime que existen violaciones. A pesar de las ventajas que dicha alternativa parece tener para acabar con los reenvíos que suelen presentarse con motivo del empleo del amparo para efectos, dicha figura puede terminar por convertir al amparo en una auténtica tercera instancia federal". *Ibidem,* p. 133.

Aunque en la citada publicación se reconoce que existe un sector que sostiene que el amparo directo tiene un impacto favorable en la imparcialidad de la justicia local, se reconoce también que dicha cuestión tiene su origen en una "polémica decimonónica" y que, por tanto, es "necesario volver a evaluar la manera en la que el amparo directo contribuye a asegurar que los usuarios de la justicia pueden tener un servicio efectivamente imparcial",[90] y se establece, como propósito explícito, "[r]ealizar un diagnóstico sobre el impacto del amparo directo en la administración de justicia. En particular revisar si garantiza que la impartición de justicia sea imparcial".

Por otra parte, desde la perspectiva de los órganos que imparten justicia, se señala que el amparo directo "tiene un impacto que fue identificado como desfavorable en la Consulta", en particular, por impedir la consolidación de la justicia local, al no permitirle conducirse como órganos de última instancia en las materias de su competencia, lo cual, a su vez, reduce la confianza de los justiciables y restringe la generación de una jurisprudencia local: "detrás del problema del amparo directo hay una especie de circulo vicioso en donde se alimenta la desconfianza a la justicia ordinaria pero, al mismo tiempo, no se le da espacio para probar su capacidad".[91]

También, esta obra da cuenta de que la consulta arrojó afirmaciones respecto a que los tribunales colegiados de circuito se muestran excesivamente formalistas

[90] "El argumento sobre el impacto favorable del amparo en la construcción de una justicia local más imparcial tiene sus raíces en los debates del Constituyente de 1917. Aunque, en realidad, la cuestión se remonta a la polémica decimonónica sobre el amparo judicial. En todo caso, hoy en día parece necesario volver a evaluar la manera en la que el amparo directo contribuye a asegurar que los usuarios de la justicia puedan tener un servicio efectivamente imparcial. En el marco de la Consulta se presentaron planteamientos en los que se subrayó la importancia del amparo directo y la necesidad de su subsistencia. Al efecto, se expresaron cuestionamientos sobre la disparidad de la calidad del servicio prestado por los órganos impartidores de justicia existentes en el país. Asimismo, se advirtió sobre la importancia del amparo directo como un medio de control constitucional y no solamente de legalidad". *Ibidem*, p. 131.

[91] "Desde la perspectiva de los órganos que imparten justicia, el amparo directo tiene un impacto que fue identificado como desfavorable en la Consulta. En particular, destaca la problemática relacionada con la consolidación de los órganos de impartición de justicia. Entre los argumentos esgrimidos se sostiene que el amparo directo ocasiona que los tribunales superiores de justicia y otras autoridades jurisdiccionales que debieran ser órganos de última instancia, en realidad no lo son. Esta circunstancia tiene múltiples repercusiones. Por una parte, reduce la confianza en la justicia local toda vez que sus resoluciones pueden ser revisadas y modificadas por la justicia federal. Por otra parte, dificulta la generación de jurisprudencia local. En efecto, los ejercicios de generación de jurisprudencia local siempre están expuestos a una eventual confirmación por los tribunales federales. En tercer lugar, incide sobre el tiempo de resolución de los procesos. En realidad, detrás del problema del amparo directo hay una especie de círculo vicioso en donde se alimenta la desconfianza a la justicia ordinaria pero, al mismo tiempo, no se le da espacio para probar su capacidad". *Ibidem*, pp. 131 y 132.

en sus resoluciones, que dicho formalismo "reduce drásticamente los márgenes de discrecionalidad de los juzgadores locales" y que, en ocasiones, las resoluciones de amparo no tienen "relación precisa con el tipo de problemas planteados originalmente en los litigios", con lo cual pareciera que el objetivo del amparo directo es "despachar expedientes más que solucionar conflictos";[92] amén de que, incluso, en ocasiones se presentan casos en donde las resoluciones de amparo "rebasan el ámbito de la casación para emitir prácticamente lineamientos que indican el sentido que las resoluciones impugnadas deben tener".[93]

En síntesis, la propuesta del *Libro blanco de la reforma judicial* es concreta y explícita en cuanto al tema que aquí ocupa: "Regular la procedencia del amparo directo. Admitir su procedencia en asuntos que involucren un debate constitucional. En cuestiones de legalidad, establecer criterios rígidos para su procedencia y para determinar los efectos del recurso en caso de encontrar violaciones".[94] Pero en 2004, un año después de la publicación del *Libro blanco*, el proyecto original para una nueva Ley de Amparo fue formalmente convertido en iniciativa de ley por el Senado de la República, sin agregar modificación alguna respecto a los problemas de federalismo judicial que el amparo directo ocasiona.

En 2009 se retomó de nuevo el proyecto como iniciativa de reforma constitucional en la misma cámara y, después del debate legislativo correspondiente, el 6 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se modificaron los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales en mate-

---

92 "Adicionalmente los señalamientos formulados durante la Consulta indican que hay tribunales colegiados de circuito que se muestran excesivamente formalistas en la construcción de sus resoluciones. El formalismo reduce drásticamente los márgenes de discrecionalidad de los juzgadores locales y en ocasiones provoca que los resultados de las controversias no tengan una relación precisa con el tipo de problemas planteados originalmente en los litigios. De esta manera, la labor de algunos tribunales colegiados de circuito parece realizarse sin atender a las consecuencias de las resoluciones, sino tomando en consideración exclusivamente criterios estrictamente formales que parecieran obedecer al objetivo de despachar expedientes más que a solucionar conflictos. Dicha tendencia genera resultados poco satisfactorios para un adecuado funcionamiento de la justicia y afecta en forma negativa a todo el sistema de impartición de justicia". *Ibidem*, p. 132.

93 "Algunos aspectos que deben ser tomados en cuenta por dicha evaluación tienen que ver con la calidad de las ejecutorias de amparo y los alcances de las resoluciones. En el primer caso, hay planteamientos que destacan las dificultades enfrentadas por los tribunales ordinarios, en su calidad de autoridades responsables, para descifrar los alcances de las ejecutorias en donde se conceden los amparos. Por lo que respecta a los alcances de las ejecutorias, en ocasiones se presentan casos en donde las resoluciones rebasan el ámbito de la casación para emitir prácticamente lineamientos que indican el sentido que las resoluciones impugnadas debe tener. Evidentemente, dichas aproximaciones críticas también deben ser contrastadas con situaciones en donde el amparo cumple satisfactoriamente con su función de velar por la aplicación tanto de reglas sustantivas como de las adjetivas". *Ibidem*, p. 172.

94 *Ibidem,* p. 133.

ria de amparo, y el 2 de abril de 2013 se publicó, en el mismo medio, la nueva Ley de Amparo que recoge la mayor parte de las propuestas del proyecto original de la SCJN.

La cuestión del amparo directo, pues, en cuanto problema de federalismo judicial, no se atendió en la reforma y, lo que resulta aún más preocupante, de la lista de posibilidades de reforma al amparo directo que impactan en el desarrollo de la justicia local, se eligió la más desfavorable para este ámbito de la justicia mexicana: la consolidación del amparo directo como una auténtica tercera instancia federal a través de la instauración del amparo directo adhesivo.

En efecto, la materia de la reforma más importante a propósito del amparo directo la constituye el amparo adhesivo. Con el propósito de resolver los problemas claros de impartición de justicia en un plazo razonable, de "dar celeridad a la resoluciones jurisdiccionales emitidas en amparo" y que los tribunales puedan "decidir integralmente la problemática del amparo", el amparo adhesivo aparece como "un sistema de depuración procesal" que, al "concentrar el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo", evita un pronunciamiento posterior.[95] Tanto en el amparo directo principal como en el adhesivo se vincula a las partes a que impugnen

[95] "Amparo adhesivo. Su caracterización a partir de la exposición de motivos de la reforma constitucional y su utilidad como sistema de depuración procesal. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, inciso a), párrafo segundo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se advierte que la intención del Constituyente Permanente al crear el amparo adhesivo, fue dar celeridad a las resoluciones jurisdiccionales emitidas en amparo y otorgar a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, la posibilidad de promover amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses. Esta situación impone al quejoso adherente la carga de invocar en su demanda, todas las violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen estime, puedan violar sus derechos, con el objeto de lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no a través de diversos amparos. Se trata de una grave carga procesal impuesta a la parte vencedora, quien debe promover el amparo adhesivo para preservar su derecho a impugnar las violaciones procesales que trascendieron o pudieran trascender en el resultado del asunto, pues la falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya su derecho para hacerlas valer posteriormente. En correlación a este derecho-obligación de la parte quejosa, se impuso a los Tribunales Colegiados la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, aspecto que incluye de manera destacada la determinación de las violaciones procesales que adviertan en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. Así, el amparo adhesivo se erige como un sistema de depuración procesal, que concentra el análisis de todas las violaciones procesales en un solo fallo que allana el camino a un pronunciamiento posterior que en la medida de lo posible únicamente atenderá a cuestiones sustantivas, con lo que se logra una justicia completa y expedita". Tesis asilada I.3o.C.10 K, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, lib. XII, Décima Época, t. III, septiembre de 2012, p. 1505.

todas las violaciones procesales que les agravien, ya que, de lo contrario, su futura impugnación será inoperante.[96]

En el mismo tenor de las reformas a propósito del amparo directo, se introdujo la figura de los plenos de circuito (hoy plenos regionales), cuya función es resolver las contradicciones de tesis que se presenten entre los tribunales colegiados de una misma demarcación territorial, para descargar así a la SCJN de esta labor, y que, de tal manera, dicho tribunal pueda dedicarse más a decidir cuestiones propiamente constitucionales, lo cual, sin embargo, en modo alguno termina de resolver el problema, particularmente respecto a la resolución de las contradicciones de tesis que se presenten entre tribunales de diferentes circuitos.[97]

---

96 "Conceptos de violación. Son inoperantes cuando las violaciones alegadas en un segundo o ulterior juicio de amparo, se cometieron en un laudo anterior, y no fueron impugnadas oportunamente, aunque no se hubiera suplido la queja deficiente. Son inoperantes los conceptos de violación encaminados a combatir actos u omisiones de la autoridad responsable, cuando de autos se aprecia que se produjeron en un laudo contra el cual se promovió en su oportunidad juicio de amparo, sin haberse impugnado; por lo que debe entenderse que fueron consentidos y, por ende, el derecho a reclamarlos en amparos posteriores se encuentra precluido, ya que las cuestiones que no formaron parte de la litis constitucional, habrán quedado firmes sin posibilidad de una impugnación posterior, derivado precisamente de ese consentimiento, máxime que dichas violaciones, por virtud de la vinculación de la ejecutoria de amparo, deberán ser reiteradas por la autoridad responsable como cuestiones firmes en ese juicio de origen. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el Tribunal Colegiado de Circuito no hubiera advertido deficiencia que diera lugar a la suplencia de la queja para estudiar cuestiones diversas de las planteadas por el quejoso, pues ello no puede ser causa para alterar los principios jurídicos respecto de las violaciones consentidas o los efectos protectores del fallo constitucional, ya que redundaría en perjuicio de la seguridad jurídica de las partes, así como de la firmeza de las determinaciones judiciales". Tesis jurisprudencial 2a./J. 57/2003, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, julio de 2003, p. 196.

"Conceptos de violación inoperantes. Lo son aquellos en los que se hacen valer argumentos que no se hicieron en un amparo anterior. Es inoperante el concepto de violación en el que el quejoso hace valer argumentos que debió controvertir en un juicio de amparo promovido anteriormente, porque si no lo hizo, es obvio que aun cuando pudiera tener razón en lo que aduce, ya no es permitido en atención a la técnica del juicio de garantías que lo haga hasta ahora, pues se trata de un aspecto que, por falta de impugnación oportuna, ya no puede ser materia de estudio". Tesis jurisprudencial VI.2o.C. J/172, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, junio de 1999, p. 864.

97 Artículo 94. […] El Consejo de la Judicatura Federal […] mediante acuerdos generales establecerá Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento. […] La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

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

Resulta inquietante cómo se obvia una y otra vez el problema de fondo de la regulación actual del amparo directo. En la presentación del proyecto para una nueva Ley de Amparo publicado en 2001 se estableció que uno de los temas más recurrentes durante la consulta iniciada en 1999 fue el relativo a "limitar la procedencia del juicio de amparo directo", pero esto no transcendió a ninguno de los artículos del citado proyecto de ley. De igual modo, en el *Libro blanco de la reforma judicial* y la consulta que le dio origen, se hizo referencia explícita tanto a la inconformidad social como a los perjuicios de mantener indefinidamente este modelo de federalismo judicial, pero el proyecto de ley permaneció otra vez indiferente, como indiferentes permanecieron la reforma constitucional que finalmente se concretó en 2011 y la nueva Ley de Amparo de 2013.

La particularidad de esta aparente forma de evadir una cuestión tan importante no deja de aparecer en tiempos más recientes, pues, por ejemplo, en el informe y recomendaciones en materia de justicia cotidiana que el presidente de la República encomendó realizar al Centro de Investigación y Docencia Económicas y al Centro Público de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se afirma que, "a pesar de los cambios que se han dado en la justicia local, no se ha logrado una modificación sustantiva en su operación y persiste, entre muchos actores, una gran desconfianza sobre la calidad e independencia de los tribunales locales, situación que genera un número significativo de amparos que se resuelven en tribunales federales",[98] pero este comentario, que aparece precisamente en el marco de un estudio a propósito del ámbito más importante de la justicia local, la justicia cotidiana, queda otra vez en eso, en un mero comentario aislado, sin referencia alguna a un estudio empírico que corrobore dicha circunstancia y que sirve, en el mejor de los casos, de colofón para pasar a otros temas que se consideran de mayor importancia. Al amparo directo, en cuanto problema de federalismo judicial, no pareciera valer la pena conceder consecuencia institucional alguna, no

Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. // Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

98 López Ayllón, Sergio y Oñate Laborde, Alfonso, *Síntesis del informe de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015, p. 9.

obstante que, planteado en esas dimensiones, la atención tendría que ser intensa y prioritaria.

VI. Federalismo y diálogos judiciales

La evidencia de que el amparo mexicano, en su origen, tanto en la Constitución de Yucatán de 1841 como en el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857, fue en sustancia una institución procesal muy similar a las que existen actualmente en los diversos ordenamientos del mundo, esto es, un instrumento procesal destinado exclusivamente a la tutela de las libertades constitucionales, no debe ser un motivo para desacreditar el valor del amparo casación, como tampoco lo es que el fundamento a partir del cual se articularía durante el siglo XIX el artículo 14 constitucional y la célebre expresión de "leyes exactamente aplicables" no fuera una decisión consciente del Congreso Constituyente de 1856-1857. Del mismo modo, tampoco desacredita a esta institución que se intentara frenar explícitamente con la reforma de 1869, cuando el contexto político del país de la época no permitía consolidar la independencia judicial de los tribunales estatales. El amparo directo representó, durante los siglos XIX y XX, una decisión política en materia de acceso a la justicia que, aun a riesgo de centralizarla, fue necesaria y efectiva.

Esta circunstancia histórica que, en principio, justificó plenamente la aparición del amparo directo, no justifica disfrazar su naturaleza procesal, en cuanto recurso de legalidad como juicio constitucional. De la misma manera, tampoco debe dejar de subrayarse la inconveniente identificación que históricamente se ha hecho entre el amparo casación y el amparo contra actos judiciales, pues este último, en principio, puede tratarse perfectamente de un amparo constitucional, como los que acontecieron en los casos José María Rufino, Domingo Benítez, Benigno Canto y el propio amparo *Miguel Vega*.

La naturaleza del amparo *casación o directo* reside en que, con base en un ejercicio de determinación de lo que se estima una "exacta aplicación de la ley" (esto es, una cuestión de mera legalidad), es posible que un tribunal federal (bajo el manto de una supuesta cuestión de constitucionalidad) resuelva en definitiva cualquier conflicto que, partiendo de la distribución de competencias judiciales establecida en la Constitución, debería ser propio y exclusivo del conocimiento local. Tener clara esta noción coadyuva significativamente al flujo del debate en torno a esta relevante institución que ha forjado la historia misma de la justicia en México.

En todo caso, la regulación actual del amparo directo aparece, además, como un problema claro de diálogo judicial[99] entre los tribunales de la federación y los locales,

[99] "El diálogo se caracteriza por relaciones no jerárquicas de respeto mutuo, basadas en la interdependencia y reciprocidad entre cortes nacionales y la corte regional, en la que esta última asume

pues las relaciones entre ambas esferas se reducen a un mero ejercicio vertical, jerárquico, en el que el tribunal que debió resolver en definitiva la causa planteada debe cumplir a plenitud lo determinado por la autoridad judicial federal, so pena de destitución del cargo y otras sanciones relevantes que poco tienen que ver con el flujo e intercambio de criterios, de razonabilidad y persuasión, que el momento actual exige a todo ejercicio jurisdiccional, pues ello, naturalmente, impacta en las posibilidades y alcances del derecho humano de acceso a la justicia. No se desconoce aquí que las relaciones entre tribunales internos en un sistema de justicia federal es distinta a la que se presenta entre una corte suprema y un tribunal internacional en el marco de un sistema regional de protección de derechos, pero ello no implica que el primer supuesto deba mantenerse al margen de las bondades que el diálogo significa para el fortalecimiento del acceso a la justicia, particularmente porque se trata de tribunales que, en el ámbito de sus respectivas competencias, en principio, deben tener la última palabra respecto a las cuestiones que les son planteadas por los justiciables.

Este modelo de revisión federal de la justicia local en México reduce los alcances del derecho humano de acceso a la justicia de las personas, en la medida en que cancela las posibilidades de construcción y desarrollo de una jurisprudencia local que, eventualmente, podría contrastarse con la federal a la luz del principio pro persona, tal como vincula el artículo primero constitucional, y no de supuestos de mera jerarquía que, en el mejor de los casos, pueden justificarse a la luz de problemas propios del siglo XIX.

Importa el desarrollo de la jurisprudencia local porque es esta la jurisdicción que tiene el conocimiento primero y directo de los problemas de las personas en sede judicial, y la posibilidad de que cualquier sentencia definitiva de conocimiento primero y directo pueda ser anulada, a veces por un mero formalismo que desconoce el pulso del juez de origen, veda las posibilidades reales de tutela de la mayoría de los tribunales del país, convirtiendo, por lo demás, a la jurisdicción local en "tribunales de paso".

Sin embargo, la desaparición del amparo directo no es la reforma inmediata más conveniente para una práctica forense que depende de la intervención federal desde

---

un papel de *primus inter pares*. Por lo tanto, las interacciones entre las cortes del sistema pueden producirse en múltiples direcciones; un diálogo puede comenzar como una interacción entre dos cortes nacionales que puede luego derivar en una interacción con la Corte Interamericana; o una interacción entre la Corte Interamericana y una corte nacional puede recibir también influencias de otras cortes nacionales. Bajo este modelo de relacionamiento entre cortes del sistema, resulta significativo emplear una tipología que distinga el alcance y efectos del diálogo; esto es, si se trata solamente de una interacción bilateral con efectos limitados a las partes involucradas, o si genera una respuesta multilateral que pueda considerarse como una deliberación de alcance regional con efectos convergentes o divergentes predicables frente al conjunto". Góngora Mera, Manuel Eduardo, "Diálogo policéntrico", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, CJF-IIJ-UNAM, 2014, t. I, pp. 586-589.

hace más de un siglo y medio. Historias como la del artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869 demuestran cómo el centralismo nato del Estado mexicano se reafirma frente a reformas radicales.

Por otro lado, mantener el sistema vigente no está exento de dificultades. Los estudios empíricos sugieren que la multiplicación progresiva de tribunales colegiados de circuito no es la solución al problema del rezago y, aun si lo fuera, los costos en recursos materiales y humanos de esta estructura son insostenibles al largo plazo. Frente a esta problemática, como se citó, la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo (1999-2001) recomendó establecer la obligación del quejoso y del tercero perjudicado de demandar todas las violaciones procesales simultáneamente para evitar que sean materia de análisis en otro amparo. Esta reforma, asumida en la nueva Ley de Amparo de 2013 con la introducción del llamado amparo directo adhesivo, resuelve hasta cierto punto los problemas de economía procesal derivados del ejercicio indebido del amparo directo, pero no los del federalismo judicial en sentido estricto, pues consolida dicha institución procesal como una auténtica tercera instancia federal y fortalece la constitución *de facto* de los tribunales colegiados de circuito como superiores jerárquicos de los poderes judiciales de los estados.

El escenario que motivó la crítica a la calidad e independencia de la justicia local en el constituyente de Querétaro de 1917 no es el mismo. Por eso, el dilema actual sobre el destino del amparo directo no debe radicar en la afirmación de una superioridad técnica y profesional de los tribunales federales sobre los locales, lo cual se suele sostener con demasiada facilidad sin la evidencia empírica que una afirmación de esta dimensión amerita. Si fuera posible probar, en la actualidad, que la justicia local no está ni estará en posibilidades de ofrecer un servicio de impartición de justicia independiente e imparcial equivalente al del fuero federal, habría que pensar seriamente en transitar hacia un modelo en el que se federalice formalmente toda la justicia ordinaria, lo cual significaría, al menos, un uso de los recursos públicos más responsable.

Lo cierto es que difícilmente aparecerá un estudio capaz de descartar la posibilidad de una justicia local independiente y con solvencia técnica y, al margen de ello, el federalismo, como decisión política fundamental de la Constitución mexicana, no es una fantasía institucional, sino una consecuencia necesaria de una larga y profunda historia que ya se ha delineado aquí brevemente, y a la que habría que dar todas sus consecuencias en el ámbito judicial.

Por tanto, si se está en disposición real de asumir las consecuencias mínimas de un sistema de doble jurisdicción (esto es, de un sistema verdaderamente federal), la reforma debe consistir necesariamente en restringir la procedencia del amparo directo y garantizar así una esfera de asuntos propios en la jurisdicción de los estados que permita transitar hacia un sistema de impartición de justicia más apropiado para los desafíos que presenta nuestra realidad.

Hacia la objetivación del amparo directo

*Constancio Carrasco Daza**

I. Planteamiento inicial

Entre 2003 y 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) auspició una serie de actividades en el marco de la *Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*. Este ejercicio tuvo como finalidad recoger la opinión de la comunidad jurídica nacional, así como de la sociedad en general, sobre la operación, las percepciones y las propuestas para mejorar el sistema de impartición de justicia en nuestro país.[1]

Los resultados de esa consulta fueron plasmados en el *Libro blanco de la reforma judicial*, en el cual se dio cuenta de las diversas conclusiones alcanzadas, entre ellas, las relativas al destino del amparo directo:

> Tema central del debate en torno a cómo deberá ahondarse el proceso de reforma judicial lo constituye el del amparo directo, sobre todo por sus repercusiones para la configuración del federalismo judicial. En los extremos del debate se encuentran quienes en forma radical sugieren su supresión, y aquellos que estiman que debe prevalecer en su forma actual. En el sector medio del espectro se encuentra una masa crítica convencida de la necesidad de limitarlo, y para este efecto surgen diversas opciones, ya que mientras algunos apoyan una reforma a la Ley de Amparo para restringir su procedencia, otros sugieren armonizar las legislaciones adjetivas locales con el amparo directo y limitar este mediante acciones reglamentarias al interior del Poder Judicial de la Federación.[2]

---

* Titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, del Consejo de la Judicatura Federal.

1 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006, p. 21.

2 *Ibidem*, p. 90.

Aunque la reforma constitucional de 2011 y la nueva Ley de Amparo de 2013 —ambas posteriores a ese diálogo entre la sociedad y el Máximo Tribunal— recogieron algunas de las propuestas sintetizadas en el *Libro blanco* en relación al amparo directo,[3] nuevamente en 2015 el debate en torno a este medio de control resurgió con similares argumentos, esta vez, en los *Diálogos por la justicia cotidiana*, documento en el cual se concluyó: "A fin de desincentivar el uso abusivo del amparo directo para la resolución de juicios de jurisdicción local, la mesa recomienda fortalecer a las jurisdicciones locales dotándolas de mejores procedimientos terminales y analizar la pertinencia de un recurso de casación similar al amparo directo".[4]

Con estos antecedentes como telón de fondo, el presente ensayo tiene como finalidad plantear algunas reflexiones encaminadas a delinear los derroteros normativos sobre los cuales habrá de transitar el futuro del amparo directo, de frente a las posibilidades que ofrece para el juzgador local el nuevo paradigma constitucional y sobre la base de que su nuevo horizonte tiene que considerar, siguiendo a Aharon Barak, "[Que] el peso del propósito subjetivo decrece conforme la Constitución 'envejece' y se dificulta más cambiarla. Al interpretar Constituciones así, se le debe dar preferencia al propósito objetivo que refleja las visiones modernas profundamente sostenidas en el movimiento del sistema jurídico a través de la historia".[5]

II. Evolución normativa del amparo directo

Los orígenes de la discusión sobre la procedencia del amparo directo se remontan a la Constitución de 1857, en cuyo artículo 101 se establecía la posibilidad de interponerlo contra actos de "cualquier autoridad".[6] La primera ley reglamentaria del juicio de amparo de 1861, solo señaló en su artículo 3 que: "El ocurso [de amparo] se hará

[3] Entre ellas, la incorporación del amparo adhesivo o las modificaciones al amparo para efectos. Para una revisión general de estas innovaciones *Cfr*. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2013; Cossío Díaz, José Ramón, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Mejía Garza, Raúl Manuel (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2016 y Luis Ortiz, Noé (coord.), *Estudios sobre el nuevo juicio de amparo*, México, INADEJ, 2015.

[4] Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones, p. 226.

[5] Aharon Barak, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, SCJN, 2009, p. 65.

[6] El art. 101 señalaba: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales […]" (la redacción es del original), Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 623 y 624. *Cfr*. Soberanes Fernández, José Luis, "Surgimiento del amparo judicial", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, t. II, pp. 465 y 466.

ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja; y si el que la motivare fuere dicho juez, ante su respectivo suplente […]".[7] Como era de esperarse tal situación provocó, además de severas críticas, una enorme propagación de esta vía impugnativa.[8]

Dicho escenario concluyó con la aprobación de la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, promulgada en 1869,[9] al disponer expresamente en su artículo 8 que: "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales".[10] Con esto se cerraba el debate en sede legislativa, pero se abría otro, ahora en el terreno judicial. En efecto, pocos meses después de la entrada en vigor de la mencionada Ley, la SCJN conoció del amparo *Vega,*[11] con motivo del cual desaplicó en forma implícita el citado artículo 8, reconociendo, por tanto, la procedencia del amparo en materia judicial.

Esta decisión, sin embargo, trajo consigo una serie de problemas interpretativos, esta vez acerca de los alcances del artículo 14 constitucional.[12] A la luz de este precepto se consideró que la indebida aplicación de una ley por parte de los tribunales no solo involucraba un tema de legalidad, sino una violación directa a la Constitución que posibilitaba su impugnación por medio del amparo.[13] Tal criterio fue el que dominó hasta 1879, cuando la Suprema Corte resolvió el amparo *Larrache* en el que negó la procedencia de esta vía judicial (salvo en materia criminal);[14] aunque las cosas volvieron

---

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia del amparo en México*, México, SCJN, 1999, t. III, p. 32.

8 *Cfr*. Vallarta, Ignacio, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico comparativo sobre estos recursos constitucionales*, *Obras,* 3a., ed., México, Porrúa, 1980, t. V, pp. 131 y 132.

9 Una crónica puntual de la génesis legislativa y de los debates parlamentarios puede verse en Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 466-475.

10 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia del amparo en México…*, *cit.*, p. 310.

11 En él se impugnaban actos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, concretamente, la suspensión del quejoso (un juez local de nombre Miguel Vega) para ejercer durante un año su función jurisdiccional y su profesión de abogado. Esta resolución fue impugnada vía amparo, el cual fue desechado por el juez de distrito competente, precisamente con fundamento en el citado art. 8. La Suprema Corte revocó esa decisión, apoyándose en lo dispuesto por el art. 101 de la Constitución, con la finalidad de que el juez de distrito diera trámite a la demanda. Sustanciado el procedimiento, el amparo fue negado, llegando nuevamente el asunto a la Suprema Corte, quien concedió la protección de la justicia. *Cfr*. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El "amparo Vega". El amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, SCJN, 2016 y Bustillos, Julio, "El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. I, pp. 110 y ss.

12 Según esta disposición: "[…] Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas á él, por el tribunal que préviamente haya establecido la ley", Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 608. La redacción es del original.

13 Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.,* p. 476.

14 "Dicha ejecutoria fue proyectada por el propio presidente de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta, por lo que ha sido denominada con toda propiedad la 'tesis Vallarta'", Soberanes Fernández,

a tomar otro curso cuando en ese mismo año se aprobó el Código de Procedimientos Federales, reglamentario del juicio de amparo, en cuyo artículo 809 se reconoció, con limitaciones, la procedencia del amparo civil por inexacta aplicación de la ley.[15]

En 1908 se dio un paso todavía más importante al reformar el artículo 102 de la Constitución,[16] pero fue en la carta magna de 1917 cuando la procedencia del amparo directo encontró una solución definitiva, estableciéndose su fundamento expreso en el artículo 107.[17]

No fue sino hasta 1951 cuando el diseño normativo del amparo directo comenzó a ser objeto de reflexión, publicándose en ese año la primera reforma constitucional en la materia; a esta le siguieron las de 1967, 1987, 1999 y 2011. En su conjunto, estas reformas han tenido como principal finalidad distribuir de manera más eficiente las cargas de trabajo entre los tribunales colegiados de circuito y la SCJN; esto, sobre la base de una división competencial en la cual se ha reservado a los primeros, esencialmente, el conocimiento de los asuntos de mera legalidad, privilegiando el papel de la segunda como máximo intérprete de la Constitución y perfilándola, además, como el órgano facultado para decidir en última instancia sobre la constitucionali-

---

José Luis, *op. cit.*, p. 478. Una crítica a tal posición puede verse en Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, 3a. ed., México, Porrúa, 1969, pp. 58-66.

15 "La interpretación que los tribunales comunes hagan de un hecho dudoso ó de un punto opinable de derecho civil ó de legislación local de los Estados, no puede fundar por sí sola la concesión de un amparo por inexacta aplicación de la ley, sino cuando aparezca haberse cometido una inexactitud manifiesta é indudable, ya sea en la fijación del hecho ya en aplicación de la ley", Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.,* pp. 479 y 480.

16 "Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación", Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 717.

17 En el discurso que dio Venustiano Carranza al Congreso Constituyente al presentar el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, la justificación de la procedencia del amparo contra las resoluciones de los tribunales locales se apoyó en los excesos cometidos por estos durante la época pre-revolucionaria: "El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquel y el tenor de las disposiciones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles […] hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía precisa (sic) tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos […] El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no solo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso […]".

dad de normas generales y demás asuntos que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

Ese diseño normativo ha adquirido cierta estabilidad en nuestro sistema, pero como se vio con anterioridad, el diagnóstico reflejado en el *Libro blanco de la reforma judicial* (cuya tendencia fue seguida en lo sustancial, en los *Diálogos por la justicia cotidiana*), colocó nuevamente en el centro del debate al amparo directo, constituyendo un punto de partida claro y orientador para reflexionar sobre muchas de las críticas expresadas en contra de su funcionamiento en el terreno práctico:

> Desde la perspectiva de los órganos que imparten justicia, el amparo directo tiene un impacto que fue identificado como desfavorable en la Consulta. En particular, destaca la problemática relacionada con la consolidación de los órganos de impartición de justicia. Entre los argumentos esgrimidos se sostiene que el amparo directo ocasiona que los tribunales superiores de justicia y otras autoridades jurisdiccionales que debieran ser órganos de última instancia, en realidad no lo son. Esta circunstancia tiene múltiples repercusiones. Por una parte reduce la confianza en la justicia local toda vez que sus resoluciones pueden ser revisadas y modificadas por la justicia federal. Por otra parte, dificulta la generación de jurisprudencia local. En efecto, los ejercicios de generación de jurisprudencia local siempre están expuestos a una eventual confirmación por los tribunales federales. En tercer lugar, incide sobre el tiempo de resolución de los procesos. En realidad, detrás del problema del amparo directo hay una especie de círculo vicioso en donde se alimenta una desconfianza a la justicia ordinaria, pero, al mismo tiempo, no se le da espacio para probar su capacidad.[18]

En esta tesitura, dentro del contexto general de desconfianza ciudadana en el desempeño de los órganos de impartición de justicia, los poderes judiciales locales son el eslabón más débil; de ahí que, si bien debe fortalecerse su rol institucional con la finalidad de que incrementen sus niveles de credibilidad y legitimación, dicho propósito no parece estar condicionado, necesariamente, a la acotación o eliminación del juicio de amparo directo; antes bien, esa agenda pendiente se vincula más con la ausencia, en algunos casos, de garantías mínimas de las que debe gozar todo juzgador y cuya importancia es del primer orden en un estado constitucional y democrático de derecho,[19] constituyendo, en palabras de Aharon Barak, *precondiciones para la función judicial.*[20] Estas garantías jurisdiccionales pueden ser definidas como:

---

[18] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial…, cit.*, pp. 131 y 132.

[19] Tal situación ha sido descrita recientemente, en la "Iniciativa de los senadores Rubén Rocha Moya, Olga Sánchez Cordero Dávila, Ricardo Monreal Ávila, Martí Batres Guadarrama, Imelda Castro Castro y Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, del grupo parlamentario del partido MORENA, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

[20] *Cfr.* Aharon Barak, *op. cit.*, p. 39.

> […] el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la Judicatura también favorecen la actuación de los justiciables. Entre dichas garantías jurisdiccionales podemos señalar varios instrumentos que se aplican a los miembros de la Judicatura relativos a la estabilidad, remuneración, responsabilidad y autoridad de los juzgadores.[21]

Desde esta perspectiva, mientras que las entidades federativas no logren establecer un régimen constitucional y legal que consolide a sus tribunales como órganos límite en la impartición de justicia, atribuir al amparo directo la causa última de ese déficit daría como resultado una conclusión, cuando menos, parcial.

Este panorama nos impone la necesidad de evaluar y fortalecer nuestro federalismo judicial en el contexto actual a partir de una visión renovada del mismo que involucre, por un lado, el perfil del juzgador local, de frente a las obligaciones que derivan del bloque de constitucionalidad y del control de convencionalidad *ex officio*, que contribuya a vigorizar el papel de la jurisdicción ordinaria en su rol de garante de los derechos fundamentales en las sociedades donde imparten justicia y, por el otro, la redefinición de las reglas de procedencia del amparo directo que permita afianzar a los tribunales colegiados de circuito como órganos de control y consolidar a la SCJN como tribunal de constitucionalidad.

III. La objetivación del amparo directo

El apartado anterior nos permite contextualizar una de las principales consecuencias que ocasiona para el Poder Judicial de la Federación el estado de cosas que impera en los sistemas de impartición de justicia de las entidades federativas, a saber, el elevado número de amparos directos. Si bien debe reconocerse que el incremento de los niveles de conflictividad —inherentes al crecimiento de la población— y la falta de medios alternativos de solución de controversias, son elementos que contribuyen a esa situación.

Así las cosas, desde una perspectiva ponderada, esto es, considerando los seis años previos y los seis posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Amparo en 2013 (periodo que va del 1 de enero de 2007 al 30 de abril de 2019), el total de amparos directos ingresados a los tribunales colegiados de circuito a nivel nacional, en todas las materias, fue de dos millones 251 mil 347. El desglose de ingreso por año con su variación es el siguiente:

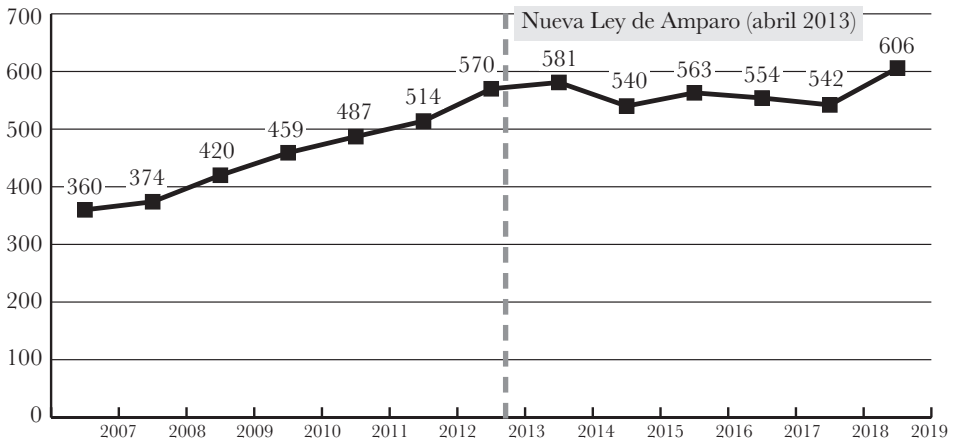
[21] Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano,* México, FCE, 1999, p. 31.

Año	*Amparos*	*Ingreso promedio diario*	*Variación*
2007	131 472	360	2.8%
2008	136 833	374	3.8%
2009	153 298	420	12.3%
2010	167 704	459	9.4%
2011	177 868	487	6.1%
2012	188 140	514	5.5%
2013	208 056	570	10.9%
2014	211 951	581	1.9%
2015	197 140	540	−7.0%
2016	205 900	563	4.2%
2017	202 316	554	−1.5%
2018	197 969	542	−2.1%
2019	72 700	606	11.7%
Total	2 251 347	500	

Fuente: Consejo de la Judicatura Federal, Dirección General de Estadística Judicial, *Movimiento estadístico de asuntos*. Consulta realizada el 17 de mayo de 2019.

La evolución temporal del ingreso promedio diario de amparos directos a nivel nacional se presenta en la siguiente gráfica:

Ingreso promedio diario de amparos directos a nivel nacional (enero 2007 - abril 2019)



Fuente: Consejo de la Judicatura Federal, Dirección General de Estadística Judicial, *Movimiento estadístico de asuntos*. Consulta realizada el 17 de mayo de 2019.

Una mirada a la SCJN corrobora que las cosas no son muy distintas en esta sede. Según el Informe Anual de Labores 2018, del Poder Judicial de la Federación, durante el periodo que va del 1 de diciembre de 2017 al 30 de noviembre de 2018, ingresaron al máximo tribunal un total de 8 449 amparos directos en revisión, cifra que contrasta considerablemente con la cantidad de asuntos que fueron desechados, que representan más del 70%, así como de aquellos que al final tuvieron un pronunciamiento de fondo, alrededor del 6%. Esto evidencia que en realidad, son muy pocos los asuntos que satisfacen los requisitos de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

En efecto, según los artículos 107, fracción IX, de la Constitución y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo solo es procedente cuando se interponga contra las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la SCJN en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno.

En este orden, en el Acuerdo General 9/2015 del Pleno de la SCJN, se definieron dos criterios para entender cuándo una resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, siendo estos los siguientes: *a)* cuando se advierta que aquella dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, y *b)* cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la SCJN relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

Esa *ratio* es la que inspira también el ejercicio de la facultad de atracción por parte de la SCJN para conocer de un amparo directo pues, según el artículo 107, fracción V, de la Constitución, esta puede —de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, del fiscal general de la república, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del ejecutivo federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno— conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Conviene recordar que esta configuración constitucional del amparo directo comenzó a gestarse a partir de 1951 mediante la creación de los tribunales colegiados de circuito, en esta etapa inició un proceso de descarga de las labores de la SCJN, a fin de permitir su paulatina concentración en los asuntos judiciales de mayor importancia. Como explica el maestro Héctor Fix-Zamudio, el principal efecto de esta reforma, a la que se sumaron después las de 1967 y 1987, fue el traslado de buena parte de los asuntos rezagados en la Corte a los nuevos tribunales colegiados, dejan-

do en manos de la primera únicamente los casos en que subsistiera una cuestión de constitucionalidad o que implicaran la interpretación directa de un precepto de la ley suprema.[22]

Ahora bien, lo hasta aquí descrito evidencia la necesidad de hacer modificaciones al funcionamiento del amparo directo, empero, como ya se expuso con antelación, estas no pueden reducirse a su acotación o eliminación en aras del pretendido fortalecimiento de las jurisdicciones locales, objetivo cuya consecución tiene que seguir otra ruta. La propia realidad del amparo directo nos lleva a poner énfasis en su regulación constitucional y a voltear hacia otros sistemas que se han enfrentado a problemáticas similares, en búsqueda de opciones novedosas; por ello, con total acierto Aharon Barak expresa que: "[…] compararse con los otros le permite a uno adquirir más conocimiento de sí mismo […] El derecho comparado enriquece las opciones disponibles para nosotros".[23]

Así, en perspectiva comparada, el caso español nos permite ver que el fenómeno explicado no es exclusivo de nuestro país, en la medida que su amparo constitucional representó, por mucho tiempo, un desbordamiento del Tribunal Constitucional por el elevado número de recursos que tenía que resolver.[24] Si bien los orígenes de esta problemática obedecieron a múltiples factores, lo cierto es que a ello contribuyó en gran medida la interpretación extensiva que dicho órgano jurisdiccional confirió al derecho a la tutela judicial efectiva.[25]

Para enfrentar esa situación, el 24 de mayo de 2007 se llevó a cabo una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L. O. 6/2007), de modo que ahora se establece como requisito de admisión del amparo: "Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en

---

22 Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte como tribunal constitucional", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390.

23 Aharon Barak, *op. cit.*, p. 123.

24 *Cfr.* Carrillo, Marc, "La objetivación del recurso de amparo. Una necesidad ineludible", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 81, 2008, p. 89.

25 *Cfr.* Herrera García, Alfonso, "La reforma del recurso de amparo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español: perspectivas de su funcionalidad frente a las leyes", en Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM-IIDC, 2013, p. 304. "Esta modificación que tuvo como finalidad, como explica la propia Exposición de Motivos de la Ley, conseguir la descarga de trabajo del Tribunal y reforzar la labor de la jurisdicción ordinaria en la protección de los derechos y libertades, va a suponer, en la línea del segundo de los objetivos trascritos, un cambio en el modelo de protección de los derechos fundamentales". García Couso, Susana, "El nuevo modelo de protección de los derechos fundamentales tras la aprobación de la LO 6/2007: la objetivación del amparo constitucional y la tutela subjetiva de los derechos por la jurisdicción ordinaria y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 15, primer semestre de 2010, p. 139.

razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales", (art. 50.1. b, de la citada Ley Orgánica). A esto se le conoce como la "objetivación del amparo".[26] Una opinión que nos parece describe puntualmente el sentido de la modificación señala que:

> […] la reforma parte de la base de que los intereses subjetivos del ciudadano han de ser garantizados *esencialmente* por la jurisdicción ordinaria, mientras que el Tribunal Constitucional ha de atender de forma principal aquellos casos novedosos que, en razón a los criterios expuestos exijan una decisión suya. A más de veinticinco años de jurisprudencia constitucional consolidada sobre una buena parte de los derechos fundamentales, esta reforma es razonable. No solo para paliar los graves problemas estructurales del Tribunal, sino también para que este ejerza de auténtica jurisdicción constitucional y no de tercera instancia judicial.[27]

Así entendida, la objetivación del amparo español no implica, *per se*, la negación del amparo en perjuicio de los ciudadanos, ni conlleva a una menor protección de sus derechos fundamentales, puesto que "[…] de lo que se trata es de concebirlo en su justa medida constitucional: es decir, como una vía extraordinaria y excepcional de tutela para acceder al Tribunal Constitucional, de acuerdo con una condición previa e indeclinable y es que el ámbito natural para la tutela de los derechos fundamentales debe ser la jurisdicción ordinaria".[28]

El común denominador que puede encontrarse entre los casos de España y México —dejando de lado por un momento las diferencias que pudieran existir— radica en que en ambos países se ha optado por la objetivación como una medida para evitar desbordamientos en sus máximos tribunales; así, mientras que en uno se exige la especial trascendencia constitucional, el otro se ha decantado por la actualización de la importancia y trascendencia. Sin embargo, un esquema como este puede ensayarse como criterio delimitador de competencias entre los tribunales colegiados de circuito y los tribunales y jueces locales.

La extensión de ese criterio no significaría cerrar las puertas de acceso al juicio de amparo directo, ni tampoco reducir la protección efectiva de los derechos humanos de la ciudadanía en las entidades federativas, ya que de lo que se trata es de reorientar su naturaleza al concebirlo como un recurso extraordinario puesto al

---

[26] Un interesante trabajo sobre cómo esta objetivación resulta armónica con la naturaleza subjetiva del amparo puede verse en Jarquín Orozco, Wendy Mercedes, *La naturaleza subjetiva del amparo. Análisis histórico comparado y el derecho español*, México, Porrúa, 2016.

[27] Carrillo, Marc, *op. cit.*, p. 91.

[28] *Ibidem,* p. 90.

servicio de la defensa del orden constitucional, así como de conferir a la judicatura local un impulso renovado del rol que está llamada a desempeñar en el nuevo orden constitucional, sobre todo, a la luz de lo dispuesto por el artículo 1 de la carta magna y la interpretación que de él ha hecho la SCJN,[29] en el sentido de que los derechos humanos contenidos en ella y en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte constituyen conjuntamente el parámetro de regularidad conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Asimismo, este cambio de orientación en el amparo directo es plenamente compatible con las obligaciones que impone el artículo 1 de la Constitución, al señalar que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con ella y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, siendo deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este sentido, la especial trascendencia constitucional que se exige en el amparo español representa, *mutatis mutandis*, la importancia y trascendencia que ya aplica en el amparo directo mexicano; de ahí que consideramos conveniente reflexionar sobre la futura extensión o desplazamiento de este criterio como pauta para determinar la procedencia de la vía directa, limitando a estos casos la competencia de los tribunales colegiados de circuito, y fortaleciendo en todos los demás el papel de los jueces locales como órganos protectores de los derechos humanos.

Es importante precisar que esto no impediría que la SCJN pueda seguir conociendo de los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional, ya que conservaría intacta su facultad de atracción para abocarse al estudio de los amparos directos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten.

Por otra parte, debemos reconocer que dentro del esquema propuesto, el amparo directo en materias laboral y administrativa continuaría funcionando bajo la propia lógica en la cual se ha desarrollado. Por lo que hace a la primera, si bien es cierto que las reformas a la legislación secundaria en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de mayo de 2019 (reglamentarias de la reforma constitucional de 24 de febrero de 2017), trasladaron las competencias de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y de las juntas locales a los respectivos poderes judiciales de las entidades federativas, también lo es que no previeron crear una instancia de alzada (apelación) que impactara en el funcionamiento

[29] "Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad", tesis: P. LXVII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, lib. III, diciembre de 2011, t. 1, p. 535.

tradicional del amparo; de ahí que, en estos casos, el juicio constitucional continuaría fungiendo como mecanismo de control de legalidad de las resoluciones judiciales.

En tanto que en el amparo directo promovido contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos (tanto el federal como los de las entidades federativas), también se preservaría el funcionamiento actual de ese medio de control, esencialmente, por el vínculo orgánico que todavía tienen con los poderes ejecutivos; esto, sin perjuicio de los cambios normativos que se impulsen para homologar su situación con la de los juzgados y tribunales de los respectivos poderes judiciales.

En ambos supuestos, la SCJN conservaría las competencias que actualmente tiene para ejercer su facultad de atracción y para conocer de los amparos directos en revisión que satisfagan los requisitos constitucionales aplicables.

En suma, el nuevo paradigma constitucional nos lleva a la necesidad de terminar de desarrollar el perfil de los jueces locales, para ser concebidos como jueces de derechos fundamentales y defensores de sus normas constitucionales, al tiempo que se consolide a los tribunales colegiados de circuito como garantes de la regularidad de la Constitución Federal y a la SCJN como máximo tribunal de constitucionalidad del país.

Perspectivas sobre el juicio de amparo directo y la restricción de su procedencia

Max Gutiérrez León

El juicio de amparo directo constituye un medio de control de constitucionalidad de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. Su propósito es remediar violaciones a derechos humanos o a las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, cometidas en sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se hubiese cometido en estos actos o durante el procedimiento.

El mencionado juicio es del conocimiento exclusivo de los tribunales de la Federación (tribunales colegiados de circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación —SCJN—) como se establece en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), aun en aquellos casos en los que se reclamen actos de autoridades estatales o locales.

Acerca de la materia del juicio en comento, en la gran mayoría de los asuntos se dilucidan cuestiones de mera legalidad, generalmente cuando se aborda el análisis de violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, porque dichas disposiciones establecen el deber de fundar y motivar los actos de autoridad y que estas sean legalmente competentes para llevar a cabo tal actuación, así como las bases más elementales del debido proceso legal, el principio de exacta tipicidad en lo penal y el mandato de que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.

Bajo el esquema anterior, las normas antes señaladas conducen naturalmente a la interpretación de leyes de órdenes jurídicos distintos al constitucional, como pueden ser los códigos y las leyes locales. De ese modo, una infracción a una norma de carácter no constitucional puede entrañar una violación —aunque sea indirecta-

mente— a la Constitución y en tal caso el tribunal federal que conoce del juicio de amparo directo puede invalidar el acto reclamado e instruir el reenvío del caso a la jurisdicción ordinaria para el efecto de que en esa sede se enmienden las violaciones detectadas.

Existen opiniones de que este funcionamiento del juicio de amparo directo podría ser lesivo del sistema federal mexicano, pues trastoca la soberanía de las entidades federativas y la autonomía que tienen para decidir sobre las cuestiones relativas a sus regímenes internos.

En este contexto, de tiempo en tiempo, surgen ideas sobre la conveniencia de restringir la procedencia del juicio de amparo directo —o incluso desaparecerlo— para dar lugar al federalismo judicial, de modo que sean los tribunales de las entidades federativas —y no los federales— los que resuelvan en definitiva la mayoría de los asuntos concernientes a sus propios ordenes jurídicos.[1] A continuación, presentamos algunas reflexiones y perspectivas sobre este tema.

Como punto de partida, cabe recordar que nuestro país adoptó la forma de Estado federal, habiéndose establecido en el artículo 40 de la CPEUM que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Asimismo, en el artículo 41 del mismo ordenamiento constitucional se señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de cada estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Por su parte, el numeral 124 constitucional dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Sobre el tema, en sesión de 5 de noviembre de 2018, el Tribunal Pleno de la SCJN, resolvió la contradicción de tesis 49/2018,[2] y en el punto 5 del considerando

---

1 Al respecto, una recopilación de propuestas sobre el tema puede observarse en el ampliamente conocido *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006, p. 21.

2 Debe precisarse que esta contradicción fue suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, en la cual los puntos a dilucidar consistieron en los siguientes: *i)* si conforme al orden constitucional mexicano, el Constituyente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene facultades legislativas o no, para establecer un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de ese estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos,

quinto de la resolución, el máximo intérprete de la Constitución retomó ciertos precedentes y consideraciones en torno al tema del federalismo mexicano, los cuales nos permitiremos reseñarlos en los siguientes párrafos.

Entre los precedentes que se invocaron para dilucidar la contradicción se encuentra la ejecutoria recaída a la controversia constitucional 31/97.[3]

---

den respuesta escrita, fundada y motivada a toda persona que ejerza el derecho de petición ante ellas (a que alude el art. 8 de la CPEUM), y *ii)* si el art. 8 de la CPEUM puede o no interpretarse válidamente y de forma complementaria con el art. 7 de la CPEUM de Ignacio de la Llave, para extraer de este un parámetro máximo a fin de que las autoridades del orden estatal, municipal y de los organismos autónomos de esa entidad federativa, atiendan el derecho de petición. Claramente, no es el propósito de este trabajo discernir sobre las facultades legislativas de los estados en materia de derechos humanos, pero se acude a este precedente por la recopilación de sus propias consideraciones que realizó la Suprema Corte sobre el federalismo mexicano, evidenciándose estabilidad en el entendimiento del Máximo Tribunal en los aspectos que fueron reiterados.

[3] De este asunto derivaron, entre otras, las siguientes jurisprudencias: Tesis: P./J. 95/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 709. Controversia constitucional. Los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución Federal tienen autonomía funcional y asignaciones competenciales propias. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes; Tesis: P./J. 97/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 709. Controversia constitucional. Los objetivos del orden jurídico constitucional son la asignación de competencia y el control de su ejercicio por las autoridades de los demás órdenes jurídicos. El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico; Tesis: P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 708. Controversia constitucional. La finalidad del control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquellos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las

En efecto, la SCJN destacó algunas consideraciones que se expresaron en dicho asunto, entre otras, que el régimen regulador de la unión de los estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí, a saber: *i)* la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y *ii)* que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

Asimismo, que la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia carta magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la federación.

Adicionalmente, en el precedente citado, se determinó que *el orden jurídico constitucional* es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la *federación, estados y municipios, y Distrito Federal (ahora Ciudad de México)* y en lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los *tres órdenes jurídicos anteriores.*

Además, se estableció que el orden jurídico constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las funciones competenciales de las autoridades de los demás órdenes normativos, para que este se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien, afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

En cuanto al federalismo mexicano, se estableció que este supone la unión de diversas entidades para adquirir una mayor fuerza política, sin que dicha unión im-

autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

porte renuncia alguna a su autonomía, que es denominada por el artículo 40 de la Constitución como "soberanía interna", cuyo ejercicio, se reitera, debe ceñirse necesariamente al marco normativo establecido en la carta magna federal.

Por otra parte, la SCJN retomó sus consideraciones expresadas en la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 14/2001 y destacó, entre otras, que nuestra Constitución adoptó como forma de Estado el sistema federal, y como forma de Gobierno el sistema republicano, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

Ahí se hicieron las distinciones entre el orden constitucional y los diversos órdenes parciales, y en cuanto a las leyes expedidas por las autoridades estatales, se dispuso que estas pueden clasificarse de la siguiente manera: *a)* normas que derivan del contenido de la Constitución Federal expedidas por la legislatura estatal: *i)* en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la federación; *ii)* en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, *iii)* que reproducen literal o casi literalmente el texto constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal, y *b)* normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que son aquellas que emite la legislatura estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 350/2009[4] se destacó que el orden jurídico constitucional prevé márgenes de-

[4] De este asunto derivó la siguiente jurisprudencia: Tesis: P./J. 68/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 5. Amparo directo. Procede contra las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, en materia de derechos humanos, salvo tratándose de cuestiones electorales. De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial —federal, local, del Distrito Federal o municipal—, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la

cisorios a favor de los órdenes jurídicos parciales (federal, local, Distrito Federal y municipal), que promueven el federalismo, la división de poderes, la diversidad y el pluralismo, inclusive en el ámbito de los derechos humanos. Asimismo, que el federalismo constitucional, además de propugnar porque sean las autoridades más cercanas a la comunidad respectiva quienes regulen y resuelvan los asuntos que conciernen a su población, también conlleva la idea de respeto a la diversidad y al pluralismo, además de que fomenta la noción de pesos y contrapesos, lo cual tiende a eliminar la concentración del poder y a garantizar los derechos y libertades del hombre.

A esto cabe agregar que, en el mismo precedente, la SCJN estableció que, en el juicio de amparo directo, los tribunales colegiados de circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución en ese supuesto; todo ello con excepción de la materia electoral, que está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado.

Ahora bien, para nuestra primer aproximación al tema considero necesario tener en cuenta los entendimientos imbuidos en las consideraciones antes reseñadas sobre el federalismo y la naturaleza constitucional de los órganos que conocen de los juicios de amparo directo, como son los tribunales colegiados de circuito; asimismo, no debe perderse de vista que estos órganos forman parte del Poder Judicial de la Federación y que el funcionamiento de dicho medio de control de regularidad constitucional implica la interpretación de leyes pertenecientes al orden jurídico estatal, lo cual ha provocado la percepción de que la justicia local se encuentra subordinada a la justicia de la Unión.

Dicho lo anterior, me parece pertinente establecer que no todas las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio provienen de tribunales del orden estatal o local, puesto que también se reclaman en esa vía constitucional actos de autoridades federales, incluso del propio Poder Judicial de la Federación, como los tribunales unitarios de circuito; es claro que en este último supuesto no existe tensión alguna con el orden normativo estatal o local.

Por otra parte, en las entidades federativas existen juzgados y tribunales que conocen de procedimientos en materias penal, civil, familiar y mercantil; en cuanto a la materia laboral, hasta ahora, esta es del conocimiento de las juntas de concilia-

Constitución General y las constituciones locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado.

ción y arbitraje, pero pronto pasarán a ser del conocimiento de tribunales laborales;[5] mientras que la administrativa corresponde a tribunales de justicia administrativa o de lo contencioso administrativo. Las autoridades locales mencionadas tienen competencia para resolver en esas materias dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, aunque no en todos los procedimientos mencionados se discute la interpretación y aplicación de normas de fuente estatal, por ejemplo, la materia mercantil se rige por el Código de Comercio y la laboral por la Ley Federal del Trabajo, ambas legislaciones expedidas por el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades que le confiere para legislar en esas materias la Constitución Federal, excepción hecha respecto del derecho laboral burocrático local, regulado por las leyes del servicio civil de cada estado. En tales casos es cuestionable que el amparo directo comprima severamente la soberanía de las entidades federativas, ya que son los propios estados los que en esas materias han cedido a la federación la facultad de regularlas y, por tanto, esta posee el interés originario de su correcta observancia y aplicación; sin que esto signifique que el juicio de amparo directo sea un instrumento garante del orden jurídico federal, pues no lo es, ni se soslaya que el federalismo implica que sean las autoridades más cercanas a la comunidad respectiva quienes regulen y resuelvan los asuntos que conciernen a su población, sin excluir a las judiciales o jurisdiccionales, no obstante, se trata de poner las cosas en perspectiva ante las críticas dirigidas contra dicho procedimiento constitucional por invadir supuestamente la soberanía de las entidades federativas.

Asimismo, están los procesos locales donde se ventilan cuestiones que corresponden exclusivamente al régimen interno de las entidades federativas, como los procesos civiles, familiares, penales, administrativos y laborales burocráticos locales; sin embargo, en la actualidad, el procedimiento penal se rige en todo el país por el mismo instrumento adjetivo, a saber, el Código Nacional de Procedimientos Penales, mientras que el Congreso de la Unión ya cuenta con la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, por así preverse en la CPEUM y haberlo autorizado previamente las entidades federativas mediante el procedimiento reformador del pacto fundamental.[6]

---

[5] El 24 de febrero de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 123, apartado A de la CPEUM, en cuya frac. XX, primer párrafo, se estableció: "XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia".

[6] *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2019. "Art. 73. El Congreso tiene facultad: […] XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución […]".

Esto último, indica una propensión a incrementar las facultades del Congreso de la Unión para expedir normas únicas, incluso para regular los procedimientos en materias penal, civil y familiar, lo cual supone la conformidad de las entidades federativas integrantes de pacto federal para que ciertos temas que antes eran de su exclusiva competencia ahora sean determinados por el poder legislativo federal, con la consecuente pérdida de la capacidad de adecuar la regulación a las necesidades particulares de sus respectivas circunscripciones territoriales. A lo anterior se suma que existen importantes propuestas para avanzar hacia la expedición de legislaciones sustantivas únicas para todo el país en materias penal y civil. Así pues, considero que el pacto federal debe entenderse en función del tiempo presente y las modificaciones que sufre constantemente para adaptarse a las necesidades del país.

Desde otro ángulo, debe sopesarse que los tribunales colegiados de circuito actúan como órganos de control constitucional al conocer de los amparos directos y su intervención se da solamente a petición de parte agraviada, a diferencia de lo que sucede con algunas revisiones que de forma oficiosa realizan los tribunales de apelación en algunas materias en las que el Estado tiene el interés de salvaguardar, por ejemplo, la familiar, en ciertos supuestos.

Esto significa que los tribunales colegiados de circuito no actúan *motu proprio* en la revisión de la constitucionalidad de los actos de los tribunales estatales, sino siempre a petición de aquella persona que busca enderezar una violación a un derecho humano o a alguna de las garantías otorgadas para su protección, por lo que la federación no interviene por conducto de sus tribunales en los asuntos de las entidades federativas si no existe una persona que busque la protección constitucional contra un acto que considere lesivo de sus derechos.

Acerca de la posibilidad de remediar violaciones a la Constitución en sede ordinaria, no se soslaya que al resolver, el 25 de octubre de 2011, la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011 el Pleno de la SCJN determinó: "ÚNICO: Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: "Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación" y "Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución".

Conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011.

Sin embargo, podemos hallar criterios vinculantes de la SCJN que sugieren que la litis natural en la jurisdicción ordinaria no implica la obligación del tribunal de

legalidad de contestar los argumentos que expresen las partes sobre la inconstitucionalidad de alguna ley.[7]

Además, considero que la interpretación constitucional, sobre todo en materia de derechos humanos, no debe variar de una entidad federativa a otra, por lo que es deseable que los asuntos en donde existan cuestiones constitucionalmente relevantes

[7] Tesis: 2a./J. 16/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, p. 984. Control difuso. Su ejercicio en el juicio contencioso administrativo. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues esta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, este puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

fluyan hacia los tribunales colegiados de circuito y en sede constitucional se detonen los procedimientos de creación de jurisprudencia, con la finalidad de procurar la uniformidad de criterios en estos temas fundamentales.

Lo anterior, obliga a la búsqueda de diversos motivos que podrían justificar la restricción del juicio de amparo directo, siempre que tal limitación se traduzca en el mejoramiento del servicio de impartición de justicia constitucional y en la tutela efectiva de los derechos humanos de las personas, lo cual, además, propiciaría indirectamente el fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria.

Por ejemplo, las duras cargas de trabajo de los tribunales colegiados de circuito son una realidad que atestiguan los justiciables en algunas demarcaciones territoriales, al grado de que algunos órganos difícilmente pueden cumplir con el plazo de 90 días que les exige el artículo 181 de la Ley de Amparo.[8]

Como breve reflexión, cabe decir que la nueva Ley de Amparo si bien introdujo importantes avances en el mecanismo de protección de derechos humanos, también generó un aumento significativo en las cargas de trabajo de los servidores públicos adscritos a los tribunales colegiados de circuito, que no logra apreciarse en su justa dimensión por los receptores del servicio de impartición de justicia.

Ahí está la figura del amparo adhesivo, misma que, si bien es cierto tiene entre sus propósitos reducir los largos tiempos de espera para la definición de un litigio —demora que alienta críticas contra el amparo directo— mediante la concentración de los problemas jurídicos, también lo es que esta figura implica un esfuerzo técnico adicional del órgano colegiado para atender exhaustivamente los planteamientos de las partes quejosa y adherente. Además, la Ley de Amparo vigente obliga al juzgador a realizar oficiosamente un estudio exhaustivo del cumplimiento de las ejecutorias, a fin de verificar que estas sean cumplidas sin excesos ni defectos, lo cual simplificó el sistema de ejecución de sentencias de amparo y las impugnaciones relativas a esa etapa del procedimiento, pero acarreó mayor complejidad en la elaboración de los autos de cumplimiento. También se crearon los plenos de circuito (hoy plenos regionales). Asimismo, las normas y políticas de transparencia obligan a elaborar versiones públicas de las sentencias con la supresión de datos sensibles, participar en sesiones públicas sujetas a videograbación, etc. Por si lo anterior fuese poco, no debe olvidarse que los tribunales colegiados de circuito no solamente conocen de los juicios de amparo directo, sino que cuentan con toda una serie de atribuciones que les otorga el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así pues, bajo criterios cuantitativos, podría pensarse que la limitación de la procedencia del juicio de amparo directo mejoraría la eficiencia y eficacia del servicio

[8] Artículo 183. Transcurridos los plazos a que se refiere el artículo 181, dentro de los tres días siguientes el presidente del tribunal colegiado turnará el expediente al magistrado ponente que corresponda, a efecto de que formule el proyecto de resolución, dentro de los noventa días siguientes. El auto de turno hace las veces de citación para sentencia.

de impartición de justicia. Una herramienta útil para conocer el comportamiento de las cargas de trabajo en los tribunales colegiados de circuito es la información sobre el movimiento estadístico de expedientes que genera y publica el Consejo de la Judicatura Federal. El análisis de estos datos es indispensable para detectar al menos las materias en las que haría más sentido explorar las posibilidades de restringir la procedencia del amparo directo para algunos casos, aunque en todo momento deberá valorarse el impacto de ello en términos jurídicos, sociales, políticos y económicos.

Como muestra, se observa que, según la información disponible en la página de internet de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal,[9] en los tribunales colegiados en materia penal del primer circuito, dentro del periodo comprendido del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2019, puede constatarse una significativa reducción de amparos directos (presumiblemente por la entrada en vigor del sistema penal acusatorio y oral), puesto que en 2010 se registraron 5 225 ingresos de amparos directos penales y en 2019 esa cifra disminuyó a 2 224. Véase el siguiente cuadro:

Tipo de órgano jurisdiccional: Tribunal Colegiado de Circuito
Circuito: Primer Circuito
Residencia: Todas las residencias
Especialidad: Penal
Órgano jurisdiccional: Todos los órganos
Periodicidad: Anual
Periodo seleccionado: 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2019

Periodo Anual	Inicial				Ingresos				Carga				Egresos			
	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS
2010	567	282	52	23	5225	2752	634	524	5792	3034	686	547	4565	2505	619	490
2011	1227	529	67	57	5031	2470	641	535	6258	2999	708	592	4900	2401	636	548
2012	1358	598	72	44	4858	2573	622	598	6216	3171	694	642	5217	2702	639	605
2013	999	469	55	37	4800	2559	849	884	5799	3028	904	921	4757	2629	835	861
2014	1042	399	69	60	5051	2750	858	992	6093	3149	927	1052	4660	2493	828	977
2015	1433	656	99	75	4444	3305	1141	1238	5877	3961	1240	1313	4246	3039	1117	1196
2016	1631	922	123	117	3794	3347	1101	1541	5425	4269	1224	1658	4198	3490	1139	1538
2017	1227	779	85	120	3077	3301	1223	1893	4304	4080	1308	2013	3433	3391	1191	1837
2018	871	689	117	176	2619	3413	1386	2077	3490	4102	1503	2253	2837	3449	1397	2104
2019	653	653	106	149	2224	3239	1558	2060	2877	3892	1664	2209	2263	3248	1539	2015

Además, se pudo advertir que en esta materia hay coincidencias en cuanto a la disminución de ingresos al menos en los circuitos primero, tercero y cuarto (Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León), por mencionar algunos. Mientras se mantenga esta tendencia considero que difícilmente se justificaría restringir la procedencia del juicio de amparo directo en materia penal y, en cambio, podrían analizarse supuestos específicos en las otras materias que han venido produciendo mayores ingresos en los órganos colegiados.

Así, tratándose del primer circuito y en el mismo periodo, en las demás materias, se generan estas tablas:

[9] Véase Dirección General de Estadística Judicial, *https://www.dgepj.cjf.gob.mx/*

Tipo de órgano jurisdiccional: Tribunal Colegiado de Circuito
Circuito: Primer Circuito
Residencia: Ciudad de México
Especialidad: Administrativa
Órgano jurisdiccional: Todos los órganos
Periodicidad: Anual
Periodo seleccionado: 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2019

	Inicial				Ingresos				Carga				Egresos			
Periodo Anual	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS
2010	2244	4503	2658	322	15001	9916	18168	2851	17245	14419	20826	3173	13424	10011	17697	2809
2011	3821	4408	3129	364	16755	9534	18421	2397	20576	13942	21550	2761	15308	11041	17868	2327
2012	5268	2901	3682	434	16064	7589	17675	2497	21332	10490	21357	2931	17401	8384	18390	2633
2013	3931	2106	2967	298	22467	6503	21034	3859	26398	8609	24001	4157	18556	6385	20120	3495
2014	7842	2224	3881	662	16914	7458	16553	6864	24756	9682	20434	7526	17919	6141	17349	6680
2015	6837	3541	3085	846	15768	10198	15288	5872	22605	13739	18373	6718	16653	9318	15347	5985
2016	5952	4421	3026	733	20057	8287	17834	6015	26009	12708	20860	6748	17815	7391	17219	5801
2017	8194	5317	3641	947	17271	12164	15433	6495	25465	17481	19074	7442	17187	12236	15245	6584
2018	8278	5245	3829	858	16573	9131	19249	6074	24851	14376	23078	6932	16915	10269	19073	5996
2019	7936	4107	4005	936	15432	12125	19744	7805	23368	16232	23749	8741	17582	11963	20941	8049

Tipo de órgano jurisdiccional: Tribunal Colegiado de Circuito
Circuito: Primer Circuito
Residencia: Ciudad de México
Especialidad: Civil
Órgano jurisdiccional: Todos los órganos
Periodicidad: Anual
Periodo seleccionado: 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2019

	Inicial				Ingresos				Carga				Egresos			
Periodo Anual	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS
2010	1215	509	39	64	11696	5583	491	1118	12911	6092	530	1182	11719	5513	488	1094
2011	1192	579	42	88	11844	5919	536	1168	13036	6498	578	1256	11761	5868	542	1180
2012	1275	630	36	76	12602	6154	555	1088	13877	6784	591	1164	12291	6144	546	1067
2013	1586	640	45	97	11710	5331	699	2339	13296	5971	744	2436	11322	5408	688	2209
2014	1974	563	56	227	12451	4711	930	3626	14425	5274	986	3853	11980	4586	922	3537
2015	2445	688	64	316	12768	4705	964	3903	15213	5393	1028	4219	12166	4579	948	3828
2016	3047	814	80	391	13546	5055	1042	4398	16593	5869	1122	4789	13199	4920	1036	4398
2017	3394	949	86	391	12985	5669	1134	4773	16379	6618	1220	5164	13408	5553	1117	4801
2018	2971	1065	103	363	13640	5928	1433	5131	16611	6993	1536	5494	13602	6019	1434	5124
2019	3009	974	102	370	15301	5905	1828	5854	18310	6879	1930	6224	15264	6025	1784	5805

Tipo de órgano jurisdiccional: Tribunal Colegiado de Circuito
Circuito: Primer Circuito
Residencia: Ciudad de México
Especialidad: de Trabajo
Órgano jurisdiccional: Todos los órganos
Periodicidad: Anual
Periodo seleccionado: 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2019

	Inicial				Ingresos				Carga				Egresos			
Periodo Anual	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS	AD	AR	OTROS	QUEJAS
2010	4409	887	249	122	21461	4855	3281	753	25870	5742	3530	875	20950	3929	3039	740
2011	4920	1813	491	135	22724	3401	3746	765	27644	5214	4237	900	21172	4508	3703	721
2012	6472	706	534	179	23476	2877	9107	835	29948	3583	9641	1014	22414	2837	9129	861
2013	7534	746	512	153	25940	3132	3470	2691	33474	3878	3982	2844	24691	3126	3693	2396
2014	8783	752	289	448	32661	2184	2461	3809	41444	2936	2750	4257	25848	2278	2367	3864
2015	15596	658	383	393	23318	1880	1326	2515	38914	2538	1709	2908	29490	2041	1572	2644
2016	9424	497	137	264	22494	1818	1176	3072	31918	2315	1313	3336	25811	2013	1210	2900
2017	6107	302	103	436	20889	1628	1193	2981	26996	1930	1296	3417	22290	1682	1190	3155
2018	4706	248	106	262	20821	1552	1465	2943	25527	1800	1571	3205	21471	1597	1445	2976
2019	4056	203	126	229	23496	2253	2377	3519	27552	2456	2503	3748	22694	2143	2416	3549

Lo anterior deja ver que, en materia administrativa, en 2010 ingresaron 15 001 amparos directos, alcanzando un pico en 2013 con 22 467 asuntos y en 2019 se registraron 15 432 ingresos. En cuanto a lo civil se advierte un incremento sostenido en los asuntos y, en materia de trabajo, puede verse que en 2010 se registraron 21 461 ingresos de amparos directos, se alcanzó una cantidad máxima en 2014 con 32 661 y en 2019 se registraron 23 496 ingresos.

En otro orden de ideas, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico existen procedimientos de única instancia que no admiten recurso de apelación o de revisión, por ejemplo, en la materia mercantil no son apelables las sentencias pronunciadas en asuntos de cuantía menor,[10] asimismo, los juicios administrativos, por lo general, carecen de una doble instancia, es decir, se trata de procedimientos en los que el juicio de amparo directo representa la única alternativa disponible para el justiciable para obtener una revisión de su asunto por diverso tribunal, incluso en cuestiones de legalidad.[11] En materia penal hay criterios en el sentido de que no es el juicio de amparo,

[10] El Código de Comercio en su artículo 1340, establece: "La apelación no procede en juicios mercantiles cuando por su monto se ventilen en los juzgados de paz o de cuantía menor, o cuando el monto sea inferior a $682,646.89 (Seiscientos ochenta y dos mil seiscientos cuarenta y seis pesos 89/100 M.N.) por concepto de suerte principal, debiendo actualizarse dicha cantidad en los términos previstos en el artículo 1339".

[11] Véase la siguiente jurisprudencia de Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Tesis: PC.III.A. J/35 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, enero de 2018, p. 658. Apelación. El artículo 96, fracción i, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que establece la cuantía como requisito para la procedencia de ese recurso, no transgrede los derechos fundamentales a la igualdad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a un recurso judicial efectivo. Al señalarse en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que la finalidad perseguida por el legislador mediante la limitación del recurso de apelación, en razón de la cuantía que fija el artículo 96, fracción I, del indicado ordenamiento, consiste en evitar abusos en su ejercicio, con los cuales pueda retardarse indebidamente el procedimiento relativo, ello constituye un parámetro racional, sin que se traduzca en una limitante u obstáculo de acceso a la justicia para los particulares, pues es razonable y proporcional a los fines pretendidos por el legislador, en el sentido de observar la prontitud en la solución de los asuntos, aunado a que esa limitante no obstaculiza el derecho a la tutela judicial efectiva, pues los justiciables con la sentencia de primera instancia ya obtuvieron una respuesta judicial por un tribunal imparcial, además de que tienen expedito su derecho a interponer juicio de amparo directo contra de la resolución considerada definitiva de primera instancia, para efecto de que sea revisada su legalidad, o bien, su constitucionalidad, por un órgano jurisdiccional superior. Por tales razones, se concluye que esa justificación también es válida para establecer que la diferencia prevista por el legislador estatal para la procedencia del recurso de apelación, no es discriminatoria ni ofensiva a la dignidad humana. De ahí que el precepto legal mencionado no transgrede los derechos fundamentales a la igualdad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a un recurso judicial efectivo, reconocidos por los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Tesis: 1a. LX/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t, I. marzo de 2016, p. 986.

sino el recurso de apelación, el medio idóneo para satisfacer el derecho comprendido en el 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.[12]

Juicio oral mercantil. El artículo 1390 bis del Código de Comercio que no prevé el derecho a una segunda instancia, es constitucional. El precepto citado prevé que se tramitarán en el juicio oral mercantil todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a la que establece el artículo 1339 del Código de Comercio para que un juicio sea apelable, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda, y que contra las resoluciones pronunciadas en dicho juicio no procederá recurso ordinario alguno. Ahora bien, el artículo 1390 Bis citado, al limitar el derecho a una segunda instancia es constitucional, pues el legislador, al determinar que el juicio oral mercantil es uniinstancial, no excluye el derecho a la doble instancia de forma generalizada, sino que lo hace excepcionalmente, ya que dicha exclusión solo es aplicable a los juicios orales mercantiles, además de que persigue una finalidad constitucionalmente legítima, pues tiene por objeto hacer el procedimiento mercantil más ágil y eficiente, lo que implica el respeto al principio de una administración de justicia pronta y expedita, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente, y encaminada a fomentar la economía procesal y la eficacia de la rama judicial. Además, es una medida razonable, ya que responde a la mayor urgencia de obtener una decisión definitiva y evita los costos que implican juicios prolongados y complejos, ya que tener que agotar necesariamente varias instancias puede provocar demora y más gastos en perjuicio del patrimonio de las partes, lo cual generalmente no se justifica cuando el asunto es de poca cuantía. Asimismo, genera un criterio de selección para el control de legalidad por órganos jurisdiccionales superiores, para que estos se concentren en resolver asuntos que se consideran más complejos. De ahí que se trate de una medida proporcional, pues aun limitándose el derecho a la segunda instancia, no se priva al gobernado del acceso a la justicia ni se le deja en estado de indefensión, ya que en el procedimiento uniinstancial también deben respetarse las formalidades esenciales del proceso, y se tiene la posibilidad de impugnar dicha resolución mediante el juicio de amparo, de manera que, aun cuando no exista en la jurisdicción ordinaria un recurso disponible para impugnar las resoluciones adversas, existe un recurso extraordinario. Finalmente, la exclusión de que se trata obedece a criterios objetivos, pues el factor cuantía, como elemento para determinar la procedencia del juicio oral mercantil, constituye un quántum objetivo que no se fundamenta en los ingresos ni en la condición social de las personas, sino en el monto global de la pretensión.

12 Véase la siguiente jurisprudencia del Pleno de del Decimoctavo Circuito: Tesis: PC.XVIII. J/2 P, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, julio 2014, p. 545. Derecho humano a la doble instancia en materia penal. El recurso de apelación es el medio de impugnación idóneo a que aluden los artículos 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y no el juicio de amparo directo. El recurso de apelación previsto en los artículos 199 al 205 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos abrogado, es el medio idóneo para tutelar el derecho humano a la doble instancia en materia penal consagrado en los citados pactos internacionales, precisamente, porque es un juicio sobre el hecho y consiste en un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad de evaluar, en forma diversa, la prueba, obtenida en la primera instancia, reasumir nuevamente la valoración de las pruebas viejas —de la primera instancia— y asumir las nuevas o ulteriores ofrecidas, admitidas y desahogadas en la segunda ins-

Por otra parte, se ha discutido la pertinencia de establecer un estándar de procedencia del juicio de amparo directo, bajo los parámetros de "importancia", "trascendencia", "interés excepcional" y expresiones similares, las cuales pueden tener un significado equivalente —sobre todo para el destinatario común del servicio de impartición de justicia—; todas estas se centran en la idea de que el asunto deberá presentar alguna cualidad especial o superlativa para que amerite un escrutinio constitucional y su efecto es establecer como regla general la improcedencia del juicio de amparo directo y solo por excepción, en sentido estricto, se surtiría ese presupuesto procesal necesario para el análisis del fondo del asunto.

Sin embargo, en un país en el que la tradición y el discurso oficial ha sido aproximar la justicia a todas las personas, me parece riesgoso establecer criterios que de manera tan abstracta y general veden el acceso a la justicia constitucional a quienes no presenten asuntos con un interés superlativo o especial a juicio del decisor, quien a través de parámetros como los señalados gozaría de un alto grado de discrecionalidad para determinar cuáles casos podrán resolverse de fondo en el amparo directo, abriendo espacios para una justicia selectiva o por lo menos daría lugar a que constantemente se cuestionaran las determinaciones de los tribunales de desechar las demandas de amparo por esos motivos, poniendo en juego la legitimidad de la institución en cada uno de los asuntos.

Al respecto, es entendible que para el correcto funcionamiento y eficacia del sistema de protección de derechos humanos que ofrece el juicio de amparo, se establezcan causas de improcedencia, pero estas deben constituirse a partir de supuestos diseñados de forma específica y no general, de modo que el justiciable pueda conocer y entender de antemano y no a propósito de su caso en particular, que su asunto y

tancia. Esto es, el recurso de apelación constituye un medio de impugnación ordinario, a través del cual, el apelante -condenado- manifiesta su inconformidad con la sentencia de primera instancia, lo que origina que los integrantes de un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, realicen un reexamen de la materia entera del juicio, con las cualidades indicadas, para revocar, confirmar, modificar o anular la sentencia apelada. En cambio, el juicio de amparo directo no reúne las características del derecho humano a la doble instancia, pues es un juicio sobre el juicio y no uno sobre el hecho, pues solo brinda la posibilidad de analizar si el juzgador valoró correctamente las pruebas obtenidas en la causa penal y reasumir su valoración, pero no tiene el alcance de renovar, en forma integral, el juicio ni de reasumir la valoración de las pruebas viejas -obtenidas en la primera instancia- y asumir las nuevas o ulteriores, precisamente, porque en el juicio de amparo directo no existe etapa probatoria; por tanto, con el amparo no se obtiene la doble conformidad del fallo condenatorio, al ser un juicio autónomo -no de una instancia penal- que cuenta con elementos subjetivos y objetivos diversos a los de la primera instancia, máxime que ni siquiera tiene por objeto revocar, confirmar, modificar o anular la sentencia reclamada, sino su análisis se constriñe a examinar si el fallo reclamado es constitucional o no, y en el supuesto de ser inconstitucional, la decisión del Tribunal Colegiado de Circuito se limita a conceder el amparo para reparar las violaciones procesales advertidas y/o para que se dicte una nueva sentencia que purgue los vicios, formales o de fondo encontrados.

todos los demás que se encuentren bajo la misma hipótesis de improcedencia, serán desestimados sin recibir una resolución de fondo sobre la existencia de las violaciones a derechos humanos alegadas.

En todo caso, veo más sano que la determinación acerca de si una cuestión merece un pronunciamiento de los tribunales constitucionales se resuelva como un tema de fondo y no de procedencia, sirviendo como parámetro la Constitución misma y los tratados internacionales aplicables. Al final, creo que si el argumento por el cual se rebate la idea de que el funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito no afecta al federalismo se hace consistir en que estos al resolver los juicios de amparo directo actúan como órganos de control de regularidad constitucional, lo más congruente es que la actividad de dichos órganos efectivamente se enfoque a ello, en el entendido de que hay cuestiones de legalidad que pueden trascender al ámbito de la constitucionalidad.

No obstante, los límites entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional es un tema complejo, en el cual, hoy por hoy, se discuten en el Máximo Tribunal del país los alcances que tienen los órganos de amparo al momento de resolver. Prueba de ello es que, al momento en que se escribe este artículo, se encuentra pendiente de dilucidar en el Pleno de la SCJN la contradicción de tesis 199/2019,[13] suscitada entre las salas del Máximo Tribunal del país, cuyo tema, según se anuncia para efectos informativos, estriba en determinar si puede el tribunal colegiado de circuito analizar

[13] La tesis de la Primera Sala objeto de la denuncia de contradicción relativa es la siguiente: Tesis: 1a. I/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, enero de 2017, p. 377. Amparo directo. Elementos a considerar por el Tribunal de Amparo cuando se alegue la omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable. Por regla general, ante la constatación de una omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable, el tribunal constitucional no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de aquella para determinar por sí el sentido de la eventual decisión, ya que los principios federal, de división de poderes y de defensa de las partes exigen que sean los tribunales ordinarios los que resuelvan primeramente las preguntas jurídicas y exploren distintos métodos interpretativos; por tanto, ante la omisión lo que procede es el reenvío y no la sustitución. No obstante, el presupuesto del reenvío es la probabilidad razonable de que al emitirse una nueva resolución, pueda cambiar el sentido de la decisión. Así, cuando no exista la posibilidad de un efecto práctico, el tribunal de amparo debe evitar retardar la administración de justicia y, por economía procesal, negar el amparo, lo que debe realizar desarrollando las razones objetivas de su decisión. El tribunal de amparo debe considerar que a medida que el punto controvertido esté más abierto a una pluralidad de opciones interpretativas, existe una presunción a favor del reenvío del asunto, mientras que al tratarse de un punto sobre el cual exista una respuesta firme y objetiva, entonces, esa presunción será más débil, al no existir margen jurídico para que las partes puedan oponerse a esa decisión, ni los tribunales explorar distintas respuestas normativas. Por tanto, los jueces constitucionales solo deben resolver ante sí dichas cuestiones cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes.

un argumento planteado ante la autoridad responsable cuyo estudio omitió (o debe reenviarse el asunto a la jurisdicción ordinaria para que se analice este argumento). Es claro que esta contradicción de tesis podría otorgar la oportunidad al Tribunal Pleno de la SCJN de definir la identidad y competencia de los tribunales de amparo directo, a la luz de la normativa vigente que regula dicho procedimiento constitucional.

La reconversión del amparo casación en amparo constitucional. Una propuesta de racionalización del control de la legalidad ordinaria en el amparo judicial a la luz del federalismo: hacia el reconocimiento de espacios de deferencia judicial y la construcción del concepto "legalidad de relevancia constitucional"*

*Fernando Silva García***

I. El juicio de amparo como mecanismo de concentración de la jurisdicción ordinaria

En distintas latitudes se han creado mecanismos y sistemas de funcionalidad para evitar que la jurisdicción constitucional absorba la carga nacional, "la tarea imposible" de conocer los asuntos judiciales de todas las jurisdicciones ordinarias. La necesidad de crear mecanismos de deferencia judicial y de separar los temas de legalidad de las cuestiones de constitucionalidad son temas comunes a muchos sistemas judiciales contemporáneos, lo que ha sido indispensable actualmente a causa de la vigencia de sistemas jurisdiccionales multinivel de protección de los derechos humanos.[1]

* Agradezco al profesor Alejandro Saiz Arnaiz los cafés, las conversaciones y las enseñanzas entre la Ciudad de México, Tabasco y Barcelona sobre los mecanismos de articulación entre los sistemas jurisdiccionales multinivel de protección de los derechos humanos, sin ellas no hubiera podido concluirse el presente trabajo. Agradezco también al juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor la invitación a este y otros espacios de tertulia entre Ciudad Victoria y San Sebastián, especialmente sobre los desafíos del sistema judicial en México, que han servido de inspiración para el presente trabajo.

** Doctor en Derecho Público. Universidad Carlos III de Madrid.

1 Véase Sáiz Arnaiz, Alejandro, "El Tribunal de Justicia, los Tribunales Constitucionales y la tutela de los derechos fundamentales en la Unión Europea: entre el (potencial) conflicto y la (deseable) armonización: de los principios no escritos al catálogo constitucional, de la autoridad judicial a

La Suprema Corte Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado de manera clara que los tribunales deben reconocer un espacio de deferencia o margen de apreciación tanto al legislador como a las autoridades administrativas, a la luz de los principios democrático, de división de poderes y al federalismo constitucional;[2] sin embargo, esa deferencia no suele ser reconocida en el ámbito jurisdiccional (local, federal, constitucional).

La ausencia de espacios de deferencia judicial y la confusión que existe entre el control de legalidad y el de constitucionalidad quizás han influido en forma impor-

la normativa", *Constitución europea y constituciones nacionales*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2005; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (dimensión trasnacional del derecho procesal constitucional)", en Valadés, Diego *et al.* (coord.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional,* México, UNAM, t. III, 2001; Silva García, Fernando, *Derechos Humanos. Efectos de las sentencias internacionales*, México, Porrúa, 2007.

[2] Análisis constitucional. Su intensidad a la luz de los principios democrático y de división de poderes. Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: "Igualdad. Casos en los que el juez constitucional debe hacer un escrutinio estricto de las clasificaciones legislativas (interpretación del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)", siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado —y entre ellos, el juzgador constitucional— deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso —o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo—, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si estas resultan necesarias (Tesis: 1a./J. 84/2006, Novena Época. Registro 173957. Primera Sala. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* t. XXIV, noviembre de 2006. Materia Constitucional).

tante en el cataclismo del amparo judicial pronosticado por diversos estudiosos del derecho del sistema jurídico mexicano desde Vallarta, Rabasa[3] y Cappelletti en los siglos XIX y XX, por lo que no debe extrañarnos su degeneración en nuestros días, tanto por eliminar el federalismo judicial, incidir en la democracia local y en el principio de inmediación como por implicar un rezago insostenible,[4] además de engendrar un sobreproceso eterno, hipertecnificado y laberíntico que —si culmina algún día— termina por dejar exhaustas, sin recursos, y posiblemente sin decisiones completas y expeditas a las partes contendientes.

Si bien algunos autores han expuesto que no todos los temas que resuelve la justicia ordinaria se centralizan en el juicio de amparo, los casos que sí terminan resolviéndose en la jurisdicción constitucional han sido suficientes para generar ese impacto negativo, máxime que el tema debe leerse no solamente a partir del número de sentencias que se reclaman a través del amparo directo, sino de cualquier acto o resolución judicial que se combate a través del amparo indirecto;[5] es decir, no se trata solamente del amparo directo, sino del amparo judicial (directo e indirecto). Inclusive, a ello agregaríamos, en general, una crisis en la administración y organización de los recursos dentro del propio juicio de amparo, ocasionada tanto por la ausencia de espacios de deferencia judicial entre instancias como por la ausencia de estándares capaces de definir una frontera entre el control de legalidad y de constitucionalidad.

En el presente trabajo expondremos, en *primer término*, que la crisis del amparo judicial es producto de dos situaciones que se encuentran interrelacionadas: por un lado, la conversión del amparo constitucional en amparo casación en nuestra cultura jurídica; por el otro, la centralización interpretativa indiscriminada y carente de diálogo del sistema jurídico nacional en el Poder Judicial de la Federación, ambas ocasionadas principalmente por los jueces, tribunales y la SCJN al resolver los juicios de amparo. En *segundo término*, examinaremos la posibilidad de una reconversión del amparo casación en amparo constitucional, a través de propuestas dirigidas a racionalizar el control de la legalidad ordinaria en el amparo judicial a la luz del federalismo, mediante el reconocimiento de espacios de deferencia judicial y la construcción del concepto *legalidad de relevancia constitucional* a esos efectos, lo que no requeriría ne-

---

3 Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, México, Tipografía del Progreso Latino, 1906; del mismo autor, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978, p. 42.

4 Así, por ejemplo, dependiendo la materia (penal, civil, administrativa o laboral), cada uno de los tres magistrados que componen un tribunal colegiado de circuito debe estudiar y resolver de 35 a 60 sentencias por semana; mientras que los jueces constitucionales de primera instancia (jueces de distrito) emiten alrededor de 20 a 35 sentencias o resoluciones semanales; de juicios compuestos —en ocasiones— por cientos o miles de hojas de constancias, actuaciones y pruebas.

5 Véase Bustillos, Julio, "La centralización de la justicia mexicana a través del amparo judicial (1999-2007)", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia,* México, IIJ-UNAM, núm. 13, enero-junio de 2009, *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8740/10778*

cesariamente de una reforma legal, sino de una sólida política pública interpretativa construida jurisprudencialmente por los tribunales y la SCJN.

1.1. La degeneración del amparo judicial (constitucional) en amparo casación (legalidad ordinaria)

Julio Bustillos ha apuntado el origen y el desarrollo del amparo judicial en México, destacando la transición del amparo judicial (constitucional) al amparo casación (legalidad ordinaria).[6]

Dicho autor ha dejado constancia del hecho de que, si bien la primera Ley de Amparo de 1861 promulgada por Benito Juárez no estableció explícitamente la extensión del amparo a la materia judicial, en la práctica sí se reflejó dicha ampliación, a pesar de que también se trató de evitarla para no convertir a los tribunales de amparo en otra instancia ordinaria.[7] Así, el autor ha destacado que hubo pocos amparos en materia penal que se resolvieron a partir de una interpretación amplia del concepto "autoridad responsable", entre los cuales se han señalado los casos de José María Rufino,[8] Benigno Canto[9] y Domingo Benítez.[10] Lo que nos interesa destacar

6 Bustillos, Julio, "El amparo judicial: a 140 Años de la primera sentencia (1869-2009)", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia,* México, IIJ-UNAM, 2019, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/7.pdf*

7 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la República y el Imperio,* México, SCJN, 1988, p. 158.

8 José María Rufino interpuso un amparo ante el juez de distrito de Veracruz contra la negativa del juez del fuero común de Córdoba de citarlo para oír sentencia. Esto en un juicio relativo a la cancelación de una escritura de compra-venta que se había iniciado desde hacía seis meses. El actor argumentó que le fueron violados en su contra la garantía establecida en el art. 17 de la Constitución, es decir, un derecho fundamental y no un precepto secundario. El juez de amparo otorgó el mismo al quejoso el 11 de diciembre de 1868. *Cfr.* Barragán, José, *op. cit.*, pp. 166 y 167.

9 Domingo Benítez, tras haber cometido los delitos de robo a un establecimiento y homicidio de dos personas que, al intentar huir del robo, trataron de impedírselo, fue condenado a pena de muerte por el juez del fuero común en materia penal de la Ciudad de México. Ante esta determinación, Benítez solicitó el amparo de la justicia federal ante el juez de distrito, licenciado Julio Romero y Ortiz de la misma Ciudad de México, el cual lo amparó el 4 de septiembre de 1868, señalando que se habían violado algunas garantías constitucionales a través de faltas en el procedimiento, especialmente las relativas al derecho que debe tener todo acusado de contar con la defensa de un abogado.

10 El general Benigno Canto cometió, por orden de sus superiores, el delito de homicidio en el estado de Durango. Ante esto, el inculpado fue trasladado a la Ciudad de México para ser juzgado. El juzgador de la capital decidió enviarlo de vuelta a Durango, lugar donde llevó a cabo el delito, para que declarara ante un juez local. El quejoso, inconforme con la determinación que ordenó su traslado, promovió amparo ante el juez de distrito de la Ciudad de México, el cual otorgó al inculpado

es que de lo que se ha escrito sobre dichos amparos es posible apreciar que contenían planteamientos de relevancia constitucional, más allá de los temas de legalidad ordinaria que pudieron haber coexistido en las demandas respectivas.

Posteriormente, la Ley de Amparo de 1869 estableció la improcedencia del amparo en negocios judiciales, lo que dividió ideológicamente a diversos juristas; por un lado, se pensaba que los jueces bien podrían violar garantías individuales y, por el por otro, se tenía la idea de que el amparo no podría cumplir la "tarea imposible" de revisar todos los procesos judiciales como si se tratara de una tercera instancia.[11]

En ese contexto, la SCJN resolvió el famoso caso *Vega*, que se ha considerado el origen del amparo judicial en México. En Culiacán, Sinaloa, un juez local de nombre Miguel Vega, tras haber dictado una sentencia penal, fue sancionado por el Tribunal Superior de Justicia de dicho estado. La sanción impuesta a Vega consistió en la privación de su función jurisdiccional y del ejercicio de su profesión durante un año. El Pleno de la SCJN, el 20 de julio de 1869, decidió conceder el amparo al juez Miguel Vega y revocar el auto del juez de distrito de Sinaloa mediante el cual le había negado el amparo.[12]

Al respecto, se ha escrito que la sentencia de la SCJN dictada en el caso *Vega* fue interpretada en forma gradual por los juzgadores federales en el sentido de que la garantía de legalidad y de exacta aplicación de la ley del artículo 14 constitucional los autorizaba a examinar en forma indiscriminada la validez de los actos de los jueces y tribunales ordinarios a través del juicio de amparo.

Sin embargo, frente a dicha idea, distintos juristas pensaron que el caso *Vega* en realidad resolvió un tema de constitucionalidad relacionado con la libertad de trabajo y la independencia judicial del juzgador quejoso, y no propiamente un tema de legalidad ordinaria. Así, por ejemplo, en el caso *Larrache*, Ignacio L. Vallarta opinó que resultaría injustificado pretender que el amparo surtiera los efectos de un recurso común, como la apelación, pues ello implicaría desconocer la naturaleza de ambos, para lo cual destacó que el amparo no juzga más que la inconstitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades, de manera que Vallarta fue firme opositor de convertir el amparo en apelación y de resolver litigios civiles por medio del recurso constitucional.

Frente a la postura de Vallarta, la historia ha puesto de manifiesto que, en forma paulatina, la práctica judicial se encargó de convertir al amparo judicial en amparo

---

la protección de la justicia federal. Dicha resolución fue ratificada por un tribunal de circuito de la misma ciudad el 6 de noviembre de 1868.

11 Bustillos, Julio, "El amparo judicial…", *cit*.

12 El proyecto de resolución, en su parte conducente, señaló: "La justicia de la Unión ampara y protege al C. Miguel Vega contra la providencia en que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa le suspendió por un año en el ejercicio de su profesión de abogado, por haber violado en su persona la garantía consignada en el artículo 4o. de la Constitución". *Idem*.

casación. En ese sentido, Héctor Fix-Zamudio ha afirmado que el recurso de casación no desapareció, sino que se transformó al subsumirse en el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, a pesar de que algunos tratadistas mexicanos han pretendido desconocer esta situación evidente.

Desde la segunda mitad del siglo XIX se discutió ampliamente esa situación; debates que se retomaron en el periodo constitucional de 1917. En la exposición de motivos del proyecto de carta fundamental presentado a dicho Congreso por don Venustiano Carranza se indica:

> El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno a mi cargo ha creído que sería no solo 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 las bases que se proponen para su reglamentación.

Frente a dicha postura, en el voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina se sostuvo que era necesario otorgar a los tribunales y jueces locales la facultad de decidir de manera definitiva sobre las controversias en las cuales se aplicaran disposiciones también locales, pues de lo contrario se perdía la autonomía judicial de las entidades federativas.

En ese orden de ideas, del mismo modo que el recurso de casación, el amparo judicial en México se convirtió en un medio de impugnación a través del cual se examina la legalidad de los actos procesales o de las resoluciones judiciales, anulando, en su caso, los que estime incorrectos, ordenando la reposición del procedimiento, o bien, el pronunciamiento de un nuevo fallo, para lo cual, el juzgador de amparo está facultado para reenviar el expediente al juez de la causa, todo ello con la doble finalidad de tutelar los intereses jurídicos del recurrente y de obtener la unidad del ordenamiento jurídico, utilizando como parámetro las leyes secundarias aplicadas en el acto reclamado.

El profesor Ignacio Burgoa Orihuela terminó reconociendo que el amparo directo, aunque conserve la designación de "juicio", desde el punto de vista de su teleología y substanciación procesal, entraña un recurso extraordinario similar a la casación, a través del cual se ejerce el control de legalidad contra la indicada especie de actos de autoridad (amparo casacional).

Fix-Zamudio ha señalado que es artificial el carácter de proceso constitucional que formalmente se le atribuye al amparo judicial, como lo advirtió con claridad el distinguido procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, cuando sostuvo que el amparo casación no tiene por qué continuar empleándose como trampolín o, más bien, como muletas de preceptos constitucionales cuya supuesta violación tantas veces se invoca y en tan raras ocasiones se acredita, para, a través de ellos, combatir la infracción de leyes ordinarias.

En esa misma línea de pensamiento, Emilio Rabasa señaló en su época que cuando los justiciables invocaban el artículo 14 de la Constitución de 1857 como fundamento para combatir sentencias judiciales por incorrecta aplicación de disposiciones legales secundarias, solo se empleaba un subterfugio para hacer intervenir a los tribunales federales en una controversia ordinaria, de forma opuesta al espíritu de dicha ley suprema; y algo similar pude decirse en la actualidad, cuando mecánicamente los recurrentes señalan como fundamento del juicio de amparo contra resoluciones judiciales los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal vigente, no obstante que la misma carta fundamental hubiese admitido esta situación.[13]

En ese sentido, podemos destacar que en nuestra historia jurídica la necesidad legítima de defender los derechos frente a los jueces terminó por justificar la creación de un amparo legalidad frente a las actuaciones, resoluciones y sentencias de los jueces ordinarios locales y federales.

Como veremos, el hecho de que sea indispensable la existencia del amparo judicial no conduce a determinar que sea necesaria la creación de un amparo casación que constituya una tercera instancia de legalidad ordinaria que reemplace en términos indiscriminados las decisiones de los juzgadores de los órdenes jurídicos parciales. En otras palabras, el amparo judicial puede cumplir su finalidad sin que los juzgadores de amparo deban necesariamente reemplazar todos los aspectos fácticos y de legalidad ordinaria de los actos, resoluciones y sentencias dictados por la jurisdicción ordinaria.

1.2. La noción de intérprete supremo y la ausencia de un diálogo interpretativo con los jueces y tribunales en clave de federalismo judicial

Las constituciones mexicanas adoptaron desde 1824 el modelo estadounidense de *doble jurisdicción*; es decir, establecieron dos órdenes de tribunales (federales y locales), cada uno con su propia esfera competencial.

Esencialmente, los tribunales federales conocían de las controversias relativas a la aplicación de las leyes federales, en tanto que los tribunales de las entidades federativas son competentes para resolver los conflictos sobre aplicación de leyes expedidas por las legislaturas de los estados.

Ese esquema produjo que una corriente de pensamiento opinara que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación solo podría versar sobre la interpretación de la Constitución, las leyes federales, así como los tratados internacionales, y no sobre la legislación de las entidades federativas.

Tal limitación de la materia de interpretación del Poder Judicial Federal concluyó con la reforma del artículo 94 constitucional de 25 de octubre de 1967, cuando se

[13] Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* 2a. ed., México, 1999, UNAM, pp. 238-260.

habilitó al Poder Judicial de la Federación para establecer jurisprudencia en materia de interpretación de las leyes locales emitidas por las entidades federativas.

Ese estado de cosas reabrió el debate sobre amparo y federalismo judicial, además de que algunos juristas se cuestionaran si era posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación —*tribunales federales*— tuvieran facultades para definir interpretativamente el sentido de las *leyes locales*, sin que ello implicara la invasión a la autonomía de las entidades federativas.[14] Se discutía que la facultad de los estados para emitir sus propias leyes no solo implicaba la redacción de la norma, sino también la definición de su sentido, por lo cual se pensaba que la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los tribunales colegiados sobre la interpretación de la legislación local constituía una intromisión a la esfera de competencia de las entidades federativas.

Tales objeciones reabrieron la herida que produjo la aparición del llamado *amparo judicial*, establecido para controlar el apego de todo tipo de sentencias (incluidas, desde luego, las emitidas por los tribunales locales) al contenido de las llamadas "garantías individuales"; máxime que el juicio de amparo es resuelto por órganos judiciales considerados *tribunales federales*.

Como se apuntó, durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta la primera década del siglo XX se discutió apasionadamente el tema relativo al *amparo judicial* por *inexacta* o *errónea* aplicación de las disposiciones legislativas en los procesos ordinarios, por lo que el propio amparo se transformó en una casación federal que concentró en la Suprema Corte y en los tribunales colegiados todos los asuntos judiciales del país.

Para algunos juristas, esa situación desvirtuó, de hecho, el régimen de doble jurisdicción, pues se consideró que los *tribunales federales* se sobrepusieran a los *tribunales locales*, privando a los segundos de la autonomía que les otorga la Constitución.[15]

Esta posición que afirma que la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre leyes locales y el amparo judicial afectan la autonomía de las entidades federativas se ha extendido hasta nuestros días, bajo esas y otras formas, de manera que continúan las discusiones dirigidas a suprimir o modular la procedencia del juicio de amparo judicial (indirecto y directo) frente a las resoluciones y sentencias de los tribunales de los órdenes jurídicos parciales.

En relación con el tema, en los años sesenta, el ministro Jorge Iñárritu expuso que el máximo Tribunal del país es *intérprete supremo* del sistema jurídico mexicano. A partir de esa idea de intérprete supremo se desprendió que la SCJN tiene facultades para interpretar, con efectos vinculantes, toda la legislación dentro del Estado (incluidas las leyes locales). El ministro consideró que el juicio de amparo (arts. 103 y 107

[14] Véase, por ejemplo, Acosta Romero, Miguel y Pérez Fonseca, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano,* México, Porrúa, 1998, pp. 163 y 164.

[15] Fix-Zamudio, Héctor, "El poder judicial y el federalismo mexicano", *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, núm. 1, 1996.

constitucionales) tiene por objeto garantizar que los actos de autoridad (incluidas las sentencias judiciales) respeten los artículos 14 y 16 de la norma suprema; y los principios de seguridad y certeza jurídica exigen que tanto la Suprema Corte como los tribunales colegiados, mediante la institución de la *jurisprudencia,* doten de *uniformidad* la aplicación del derecho (federal y local), en beneficio de los justiciables.[16]

El posicionamiento del ministro reviste especial importancia. Por un lado, porque representa el pensamiento judicial ortodoxo y mayoritario de nuestros días y, por el otro, ya que parece haber influido decididamente en las reformas constitucionales de 1967, que permitieron que la jurisprudencia sentada por la SCJN pudiera versar, inclusive, sobre el contenido de todo el sistema jurídico nacional, incluida la legislación local.

Estas ideas tienen mayor fuerza a causa de la noción que se tiene de la SCJN como tribunal constitucional. Al respecto, se ha sostenido que el Estado federal debe conceptualizarse como una organización relativamente descentralizada, compuesta por diversas circunscripciones normativas, en donde debe existir necesariamente un orden normativo que, precisamente, prevea los ámbitos de validez de tales órdenes jurídicos parciales:

> […] Si en el Estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir, por necesidad lógica, una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez […]. Esta norma superior que delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos constitutivos de la Federación y de los diversos órdenes locales es, por regla general, la Constitución del Estado federal. Esta Constitución tiene un rango o nivel normativo superior a las normas constitutivas de la Federación y de los órdenes locales. En consecuencia, existe (un diverso) orden en el Estado federal […] orden constitucional.[17]

Esas ideas han sido recogidas por la SCJN, que en su jurisprudencia ha reconocido que el Estado mexicano está compuesto por cinco órdenes jurídicos distintos, a saber: *1)* el jurídico constitucional; *2)* el jurídico federal; 3*)* el jurídico local; *4)* el jurídico de la Ciudad de México (CDMX), y *5)* el jurídico municipal:

> Estado mexicano. Órdenes jurídicos que lo integran. De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de

[16] Iñárritu, Jorge, "El estatuto de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia", *Revista Mexicana de Derecho Penal*, México, núm. 3, septiembre de 1961.

[17] Schmill, Ulises, *Teoría del derecho y del Estado*, México, Porrúa, 2003, pp. 290-292.

> la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.[18]

Siguiendo ese orden de ideas, y a partir de esas aportaciones, se ha pensado que la jurisprudencia y, en general, las sentencias emitidas por la SCJN y los tribunales colegiados de circuito no invaden ni afectan la soberanía de las entidades federativas, ya que tales órganos jurisdiccionales actúan como *jueces constitucionales* (pertenecientes al orden jurídico constitucional), y no propiamente como *tribunales federales,* al resolver los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, principalmente siendo que, tal como se ha expuesto, los órdenes jurídicos parciales están supeditados al orden jurídico constitucional.

Esa dualidad de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, que en ocasiones actúan como *jueces federales* y en otras como *jueces constitucionales*, dependiendo del tipo de competencia que ejerzan, está presente en diversos criterios de la SCJN, como el siguiente:

> Amparo contra las leyes. No es verdad que alguna de las prevenciones del artículo 107 constitucional, que contiene los principios generales sobre el recurso de amparo, establezcan que la autoridad federal se encuentre incapacitada para conceder la protección constitucional contra leyes expedidas por las Legislaturas Locales que impliquen violaciones a las garantías individuales, porque la resolución del Juez sobre el particular, implicaría un ataque a la supremacía del Estado legislador, derogando las leyes expedidas por el mismo; puesto que la sentencia de amparo se limita exclusivamente a concederlo y a proteger al quejoso, en el caso especial sobre el que verse su queja, sin hacer declaración alguna de carácter general, respecto de la ley; toda vez que ello sería violatorio de la fracción I del artículo 107 constitucional; lo que se pone de relieve con mayor fuerza, cuando el acto que se impugna por medio de un amparo, es una sentencia de la autoridad judicial y no la disposición legislativa emanada de un Congreso Local; pero *aun en el supuesto de que el auto reclamado fuera atribuido a la Legislatura de un Estado, no habría imposibilidad jurídica para que la Suprema Corte de Justicia fijara la inconstitucionalidad de una ley que no se ajusta a las prescripciones generales de la Constitución de la República, ya que el artículo 133 de la misma, previene de manera terminante, que dicha Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, y los tratados hechos por el presidente de la República, son la ley suprema en toda la Unión, y que los Jueces de cada Estado se arreglaran a lo dispuesto por la Constitución, a pesar de las disposiciones que en contrario pueda haber en*

[18] Registro 177,006. Tesis: P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2062.

> *las leyes de los Estados,* y como es notorio que a ninguna ley debe darse efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna, puesto que ello está terminantemente prohibido por el artículo 14 de la Constitución, no podría admitirse que una Legislatura Local, en la hipótesis de que está fuera la autoridad responsable, pudiera vulnerar la garantía consagrada en el citado mandamiento.[19] (Cursivas añadidas)

Es verdad que para garantizar la uniformidad y la seguridad jurídica es necesaria la existencia de un tribunal supremo o constitucional que interprete con carácter definitivo las normas que componen el sistema jurídico; sin embargo, debemos preguntarnos si ese tribunal supremo puede ser indiferente y encontrarse desvinculado en términos absolutos por las decisiones judiciales, la fijación de los hechos y la interpretación del derecho realizada por los juzgadores de primera y segunda instancia de los órdenes jurídicos parciales.

II. El juicio de amparo como tercera instancia: entre el control judicial indiscriminado de la legalidad ordinaria y la paradójica retórica de la "libertad de jurisdicción" en los efectos de las sentencias de amparo

En el interior del Poder Judicial de la Federación existe un pensamiento tradicional que consiste en afirmar que el juicio de amparo es un juicio extraordinario y, al mismo tiempo, es un juicio que permite el control de la legalidad ordinaria aplicado en los actos reclamados a la luz de los artículos 14 y 16 constitucionales.

A dicha contradicción lógica se suma el hecho de que, históricamente, ha existido confusión y se han generado diversas contradicciones sobre lo que constituyen temas de legalidad y constitucionalidad dentro del Poder Judicial de la Federación.

En la práctica judicial, muchos operadores jurídicos opinan que las cuestiones de legalidad se refieren a la revisión de los actos de autoridad o sentencias judiciales a la luz de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales; mientras que los temas de constitucionalidad se refieren al control judicial de las normas generales reclamadas (leyes, reglamentos, acuerdos, etc.) en el juicio de amparo a la luz de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución.

Otros operadores jurídicos opinan que las cuestiones de legalidad y constitucionalidad se distinguen dependiendo del parámetro de validez que se utilice para revisar el acto de autoridad, la sentencia o las normas generales reclamadas, de modo que si la validez del acto, la sentencia o la norma administrativa se examinan a la luz de una ley secundaria, estaremos en presencia de una cuestión de legalidad,

[19] Registro: 360,109. Tesis aislada núm. 360 109, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLIV, p. 4216.

mientras que si la validez del acto, la sentencia o la norma reclamada se revisan a la luz de una norma constitucional, estaremos en presencia de un tema de constitucionalidad.

Un tercer grupo de operadores jurídicos opinarían que hay dos tipos de control de legalidad: *a)* el que realiza exclusivamente el juez, el tribunal o la autoridad responsable al confrontar el acto originalmente impugnado con las leyes secundarias aplicables, y *b)* el que realiza exclusivamente el juzgador de amparo (indirecto o directo) al confrontar la resolución judicial o administrativa impugnada con las leyes secundarias allí aplicadas en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales (debido proceso, exacta aplicación de la ley, fundamentación motivación).

Lo relevante es que en México existe un pensamiento ortodoxo y mayoritario en el sentido de que el juicio de amparo permite examinar la validez de los actos, las sentencias y las normas reclamadas a la luz de leyes secundarias (por inexacta aplicación de la ley o por indebida fundamentación y motivación), lo que ha generado que el juzgador de amparo (indirecto o directo) se sustituya y reemplace en términos absolutos, sin matiz alguno, la decisión, la definición de los hechos y la interpretación jurídica que la autoridad administrativa o el juzgador ordinario (local o federal) hayan atribuido a la ley secundaria que, en sus respectivos supuestos, haya sido aplicada en el caso de su conocimiento. Dicha posición tradicional se desprende los criterios siguientes:

> Amparo contra inexacta aplicación de la ley. Competencia. Si se reclama la inexacta aplicación de un artículo del Código de Procedimientos Penales de un Estado así como la indebida o ilegal extradición de un acusado, por las autoridades de otro Estado, esto implica el planteamiento de sendas cuestiones de legalidad respecto de tales actos (violación del precepto procesal penal y de la Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución Federal), por lo que su conocimiento y decisión no competen a este Tribunal en Pleno, sino al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, en los términos del artículo 7o. bis, fracción III, del capítulo III bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[20]

> Cosa juzgada en un juicio civil o mercantil. La constituyen las sentencias de amparo directo cuando abordan cuestiones de fondo en esas materias. Si bien el juicio de amparo directo no es una acción procesal ordinaria que tenga como propósito inmediato la declaración del derecho sustantivo de los particulares, como sí lo hacen los tribunales del fuero común, lo cierto es que los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en aras de revisar si estos últimos han respetado las garantías individuales de los gobernados, en particular, las de audiencia, debido proceso y legalidad, deben advertir si se actualizan violaciones formales o procesales en la sentencia reclamada, al tenor del artículo 159 de la Ley de Amparo, o bien, violaciones de fondo. Así, dada la

[20] Registro 257785. Tesis núm. 257 785, *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época, vol., XCIII, p. 10.

> mecánica del juicio de amparo directo, los tribunales de la Federación se han convertido en revisores de los actos de las autoridades ordinarias judiciales, por lo que pueden estudiar el problema jurídico planteado ante estas, convirtiéndose entonces en un medio de control de la legalidad. De ahí que si en el juicio de amparo directo se emite un pronunciamiento sobre temas de legalidad referidos al fondo del asunto en materia civil o mercantil —como por ejemplo, la naturaleza jurídica de la obligación, del acto jurídico o de los mecanismos procesales conducentes para hacer valer el derecho que se estima afectado— aquel adquiere el carácter de cosa juzgada, al no existir alguna instancia adicional para revocar dicha determinación, salvo que coexista un planteamiento de constitucionalidad que, declarándose fundado en revisión, pudiera impactar a la materia de legalidad. El carácter de cosa juzgada de los pronunciamientos de fondo que emitan los tribunales colegiados no depende de que la autoridad responsable emita un nuevo acto en cumplimiento de la sentencia de amparo, porque la decisión adoptada por el tribunal federal indefectiblemente habrá de cumplimentarse, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, de ahí que no podría ser variada en modo alguno, so pena de incurrir en un desacato a la misma. Por otro lado, debe tenerse presente una acotación, en el sentido de que las cuestiones que pueden llegar a constituir cosa juzgada son las que impactarán en los efectos de la concesión de amparo y que, en su momento, habrá de cumplimentar la autoridad responsable. De esta manera, quedan excluidas tanto las consideraciones emitidas en una sentencia denegatoria de amparo, como las que se expresen obiter dicta, pues los temas que estas aborden no pueden considerarse aptas para oponer la excepción de cosa juzgada en otro juicio. Las primeras, porque se limitan a dejar firme o reiterar el contenido del acto reclamado, y las segundas porque no constituyen el *thema decidendi* y pueden introducir cuestiones que no hayan sido materia de debate en el juicio de origen, en apelación o en el propio juicio de amparo.[21]

Parte de la doctrina académica y judicial ha pensado que el hecho consistente en que el sistema jurídico mexicano reconozca los derechos humanos de "debido proceso/formalidades esenciales del procedimiento"; de "exacta aplicación de la ley" y de "fundamentación y motivación" en los artículos 14 y 16 constitucionales produce que los jueces de amparo se encuentren facultados para ejercer un control de legalidad ordinaria integral e indiscriminado, que autoriza al juez constitucional a reconsiderar y a reemplazar la decisión de la justicia ordinaria (local o federal) en torno a la valoración de los hechos, a la aplicación e interpretación de las leyes correspondientes. Dicho pensamiento también se advierte en forma expresa en los siguientes criterios:

> Juicio de amparo. Al ser un medio de control de constitucionalidad y de legalidad, si en los conceptos de violación se alega una inadecuada aplicación de la ley

[21] Registro 2000756. Tesis: 1a./J. 26/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, enero de 2012, p. 681.

secundaria, estos deben estudiarse. En el orden jurídico nacional se reconoce al juicio de amparo como un medio de control de constitucionalidad y al mismo tiempo como instrumento de control de legalidad, de lo que se sigue, que mediante este es jurídicamente posible revisar si la autoridad responsable aplicó correctamente o no la legislación secundaria pues, de hecho, la aplicación indebida de esta implicaría la violación indirecta de los derechos fundamentales reconocidos a favor de los gobernados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la exacta aplicación de la ley y a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad; de manera que puede sostenerse que el juicio de amparo es un instrumento a través del cual puede vigilarse la exacta aplicación de la norma secundaria; por lo que es dable afirmar, que cuando en los conceptos de violación se alega una inadecuada aplicación de las leyes secundarias, estos deben estudiarse.[22]

Juicio de amparo. Es un medio para el control de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de los actos de autoridad. Conforme a los artículos 1o., 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, el juicio de amparo es un medio de control que sirve para que los órganos competentes verifiquen el respeto que las autoridades del Estado deben a las normas generales ordinarias que regulan su actuación (control de legalidad), a la Ley Fundamental (control de constitucionalidad) y a los tratados o convenciones internacionales (control de convencionalidad). Esto es, el juicio protector de los derechos fundamentales de los gobernados, conocido como juicio de amparo, tiene como parámetro de control esos tres tipos de normas jurídicas, y su objeto (de control) son los actos de autoridad -lato sensu-. Tal medio de defensa debe tramitarse y resolverse conforme a lo que establecen los referidos artículos 103 y 107 constitucionales (y su ley reglamentaria), favoreciendo, desde luego, los principios interpretativos de los derechos humanos contenidos en el propio artículo 1o. constitucional. De esta manera, todos los órganos del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, al resolver los problemas en los que se involucren los derechos humanos, deben atender, en principio, a los que consagra la Carta Magna, como también a los contenidos en los tratados o convenciones internacionales suscritos en esa materia y, desde luego, al cumplimiento del control de legalidad que no debe apartarse de los principios precisados.[23]

A pesar de esta sólida idea, arraigada en el pensamiento judicial ortodoxo de nuestros días, la experiencia en la práctica judicial evidencia que el juez de amparo, en ocasiones y especialmente en los efectos de sus sentencias, se recuerda a sí mismo y a las partes —paradójicamente— que no está facultado para sustituirse en el juez,

[22] Registro 2006362. Tesis: I.6o.C.1 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, junio de 2013.

[23] Registro 2003615. Tesis: I.5o.C. J/1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, junio de 2012.

tribunal o autoridad responsable, ni es competente para resolver directamente los temas de legalidad ordinaria.

Frente a la postura tradicional, que entiende que el juicio de amparo hace posible un control integral e indiscriminado de la legalidad ordinaria aplicada en el acto reclamado, la SCJN ha intentado reconocer, en forma simultánea y en ocasiones de manera confusa, que el juicio de amparo es un juicio constitucional y no una tercera instancia, de manera que la legalidad ordinaria es ajena al proceso de amparo, lo que puede apreciarse en los criterios siguientes:

> Prescripción de las responsabilidades de los servidores públicos. Si se alega en el juicio de amparo que se actualizó aquella y no se advierte que la autoridad responsable se haya ocupado de tal aspecto, el juez de distrito debe conceder el amparo para que se estudie. Conforme a los artículos 113 y 114, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos -federal y del Estado de Jalisco-, el servidor público no tiene la carga procesal de alegar la prescripción de la facultad sancionadora durante el procedimiento respectivo, en tanto que solo constituye una posibilidad de defensa que tiene a su alcance, por lo que puede exponer dicho aspecto en el juicio de amparo, a pesar de que no lo haya realizado ante la autoridad administrativa, en cuyo caso el Juez de Distrito no debe calificar de inoperantes los conceptos de violación relativos, pero tampoco estudiar el fondo de la problemática, acorde con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, sino conceder el amparo para el efecto de que la responsable examine esa cuestión.[24]

> Auto de formal prisión. Cuando a través del juicio de amparo se combate la falta de debida fundamentación y motivación en la valoración de las pruebas, el órgano de control constitucional debe circunscribirse a la valoración del juicio de prueba llevado a cabo por el juzgador natural. El artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) establece que el auto de formal prisión debe contener: el delito que se imputa al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la valoración de los elementos de convicción es una facultad exclusiva del juez de la causa que no pueden ejercitar los jueces de distrito, salvo que se comprueben alteraciones que afecten la actividad intelectual que aquel debe llevar a cabo para otorgar valor determinado a las pruebas; sin embargo, si bien es cierto que el juez de distrito no puede sustituirse al juez natural en la apreciación de los elementos de convicción, también lo es que ello no implica que no pueda revisar el juicio de valoración de la prueba desa-

[24] Registro: 163051. Tesis: 2a./J. 154/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011.

> rrollado por la autoridad responsable, en tanto que el juicio de garantías se circunscribe a analizar la legalidad y consecuente constitucionalidad del acto reclamado, no del medio de prueba en sí. *Por tanto, se concluye que cuando a través del juicio de amparo se combate la falta de debida fundamentación y motivación en la valoración de las pruebas relacionadas con los requisitos de fondo del auto de formal prisión —cuerpo del delito y presunta responsabilidad—, el órgano de control constitucional debe circunscribirse a la valoración del juicio de prueba llevado a cabo por el juzgador y resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho auto. Sin que lo anterior signifique que el tribunal constitucional sustituye al juez natural en la apreciación de los elementos de convicción, ya que en el caso aludido, aquel únicamente analiza la legalidad de la valoración efectuada por la autoridad responsable para determinar si se ajustó o no a los principios que rigen el debido proceso legal.*[25] (Cursivas añadidas)

En ese orden de ideas, es posible apreciar que existe una postura mayoritaria en el sentido que el juicio de amparo comprende la posibilidad de controlar judicialmente la legalidad ordinaria aplicada en el acto reclamado en forma indiscriminada; y de manera simultánea coexiste la idea de que el juzgador de amparo debe dejar claro que de ninguna manera se ha pretendido sustituir en el juez, tribunal o en la autoridad responsable, pues estos gozan de libertad de jurisdicción, especialmente para cumplimentar la sentencia constitucional. Dicho sistema está reflejado en la tesis siguiente:

> Sentencias de amparo. Parámetros que deberán satisfacer las autoridades responsables para su cumplimiento a pesar de que se les haya concedido plenitud de jurisdicción. A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el término plenitud de jurisdicción no puede entenderse en un sentido literal, pues si bien cuando se decreta la misma en una sentencia de amparo se está concediendo a la autoridad responsable un amplio margen de apreciación del caso, a efecto de que resuelva el asunto en cuestión, dicho uso del arbitrio judicial no puede interpretarse como absoluto o carente de límites. Cuando en una sentencia de amparo se concede plenitud de jurisdicción a la autoridad responsable, en efecto no se trata de una resolución que deje sin margen alguno de apreciación a la autoridad, pues implica la posibilidad de ejercer un arbitrio para adoptar una decisión, pero tampoco podría llegarse al extremo de aceptar que dentro de dicho margen se puede arribar a cualquier tipo de decisión. A pesar de que en una sentencia de amparo se hubiese concedido plenitud de jurisdicción a la autoridad responsable, lo cierto es que el acto que emita en cumplimiento de tal determinación deberá respetar ciertos límites. Así, el límite directo e inmediato de la llamada plenitud de jurisdicción consiste en los lineamientos contenidos en la sentencia de amparo, es decir, el acto que se emita con motivo del cumplimiento deberá emitirse acorde a lo señalado en la concesión de amparo, a pesar de que dicha autoridad goce de un amplio margen de discrecionalidad. En consecuencia, el acto que emita la autoridad responsable, a pesar

[25] Registro 165883. Tesis: 1a./J. 74/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, junio de 2009.

de la plenitud de jurisdicción que se le haya concedido, deberá satisfacer un parámetro de razonabilidad en torno a los argumentos contenidos en la sentencia de amparo, a la naturaleza de la violación que fue examinada y decretada en la misma, y a la secuela procesal que le precedió y en cuya lógica se puede conocer el verdadero alcance de la protección constitucional. Lo anterior resulta así, pues si en una sentencia de amparo se contienen determinados argumentos a partir de los cuales se establecen ciertos alcances para reparar una violación a un derecho fundamental, y se concede plenitud de jurisdicción a la autoridad responsable, lo cierto es que el acto que se emita deberá guardar una armonía con los elementos que desembocaron en la emisión de la referida concesión de amparo. Aceptar la postura contraria, implicaría reconocer que al conceder un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad responsable, si el acto que se emite carece de conexión lógica alguna con la secuela procesal y la sentencia de amparo, se deba tener por cumplimentada la misma, no obstante su lógica sea incluso contraria a las razones que motivaron la protección constitucional.[26]

III. La racionalización del control judicial de la legalidad ordinaria en el juicio de amparo a la luz del federalismo judicial

3.1. Algunas aportaciones del derecho comparado

Como vimos, la necesidad de separar los temas de legalidad de las cuestiones de constitucionalidad es un tema común de muchos sistemas judiciales contemporáneos.

En Estados Unidos de América se ha creado un modelo judicial de deferencia condicionada a la actuación administrativa en las cuestiones técnicas que le corresponde decidir. Stephen Breyer ha dicho que en dicho país los tribunales consideran que la noción de "experiencia comparativa" (distintiva y específica) es útil, incluso necesaria, cuando los jueces revisan determinaciones administrativas. Al respecto, el autor ha señalado que el órgano jurisdiccional, al desplegar el control judicial, se pregunta cuál institución, tribunal o agencia administrativa tiene la mayor *ventaja comparativa* para entender las cuestiones fundamentales que subyacen a cierto planteamiento jurídico, expresado en términos generales,[27] en la inteligencia que la deferencia está condicionada y solamente comprende las cuestiones que abarque la materia concreta del *expertise* de la administración.

---

[26] Registro 2008717. Tesis: 1a. CX/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, lib. 16, marzo de 2015, p. 1115.

[27] Breyer, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, México, FCE, 2017, pp. 173-178.

Esa deferencia se ha reconocido también tratándose del control judicial de las sentencias de juzgadores de primera instancia. Así, Breyer ha destacado que un tribunal de apelación invalidará el análisis de los hechos realizado por un tribunal inferior *solamente si es claramente erróneo*; asimismo, el juez, al revisar la determinación de un jurado sobre la culpabilidad de un imputado, solamente revocará el veredicto *si ninguna persona razonable podría haber llegado a esa decisión*, y cuando el juez revisa el examen de hechos efectuado por una agencia administrativa únicamente ejercerá el control *si la determinación administrativa no está respaldada por evidencia sustancial.*[28] En ese sentido, el autor expone que debe existir un espacio de deferencia para las resoluciones plausibles, lo que sucede cuando el juez revisor piensa: "Yo no habría llegado a esa conclusión, pero puedo entender cómo alguien más pudo hacerlo".

En ese orden de ideas, Stephen Breyer opina que dentro del sistema judicial existe una variedad de tareas judiciales que los juzgadores y tribunales federales ordinarios desempeñan en distintos niveles del sistema judicial. En Estados Unidos de América, los juzgados de primera instancia están en el nivel más bajo, los tribunales de apelación están en medio y la Suprema Corte en la cúspide.

Al respecto, tratándose de las relaciones entre órganos judiciales, Breyer estima que considerar solamente la jerarquía implicaría soslayar el papel especializado que desempeñan estos distintos tribunales.[29] Para el autor, los tribunales desempeñan funciones distintas en sus tres diferentes niveles. Los tribunales de primera instancia —la primera línea— realizan la mayor parte del trabajo judicial, lo cual incluye el manejo de los procedimientos sobre descubrimiento de evidencia. El juez supervisa la presentación de evidencia en el juicio e instruye al jurado acerca del derecho. El jurado (o si no hay jurado, el juez) determinará los hechos. Como mínimo, el juez de primera instancia logra comprender de primera línea las circunstancias que subyacen a una disputa en particular.[30] Desde esa óptica, Breyer destaca que las reglas que gobiernan la revisión en apelación, por ejemplo, deben reconocer el rol de determinación de hechos que desempeñan los juzgados de primera instancia, al limitar severamente la posibilidad de que una corte de apelación considere aspectos fácticos. Es el jurado o, si no hay jurado, el juez quien realiza la mayor parte de las determinaciones fácticas. Normalmente —apunta Breyer—, una corte de apelaciones podrá revocar la determinación de hechos que realiza un tribunal de primera instancia *solo si la corte de apelación concluye que el jurado llegó a una determinación a la que ninguna persona razonable hubiera llegado, o si el tribunal de primera instancia llegó a una determinación que no está simplemente equivocada, sino claramente equivocada*.[31]

---

28 *Ibidem*, pp. 173-179.

29 *Ibidem*, pp. 212-220.

30 *Idem.*

31 *Idem*.

Breyer señala que la Suprema Corte, trabajando a una distancia aún mayor respecto de la primera línea, también sigue reglas y prácticas que incrementan su efectividad al reconocer la especialización funcional. Esas reglas y prácticas suelen evitar que la Corte intervenga en el manejo de los casos o cuestione decisiones relacionadas con la primera instancia. La Suprema Corte también deja a los tribunales de apelación el trabajo para el que están mejor capacitados. Como ejemplo, describe Breyer, la Corte sigue una regla especial para cuestiones de hecho: si dos tribunales inferiores —digamos, el juzgado de primera instancia y el tribunal de apelación que lo revisa— alcanzan la misma conclusión fáctica, la Suprema Corte tendrá ese hecho establecido y se negará a examinar el alcance con el que lo apoya la evidencia en el expediente, máxime que en la determinación de hechos no es fácil que nueve miembros de la Corte examinen expedientes voluminosos para hacer determinaciones fácticas. Por ello, Breyer subraya que es mejor delegar en los tribunales inferiores el ejercicio de determinar hechos y de realizar la revisión de expedientes.

Sobre el tema, Breyer destaca que los jueces de tribunales inferiores no son más proclives a cometer errores que los ministros de la Suprema Corte. En cambio, como el ministro Robert H. Jackson afirmó años atrás, la Suprema Corte no es "final" por ser "infalible", sino que es "infalible" solo porque es "final".[32]

En España, la introducción del amparo constitucional frente a las resoluciones judiciales también ha conducido a la necesidad de crear mecanismos de funcionalidad dentro del sistema judicial.[33] Se ha dicho que la solución de admitir y consagrar la potencial generalización del recurso de amparo parece claramente que debe excluirse, tanto por razones de principio como por razones prácticas, atendiendo a la absoluta imposibilidad del Tribunal Constitucional para hacer frente a la enorme función como *tercera instancia*.[34] Para respaldar esta afirmación basta con hacer referencia a la sentencia 7/1994 dictada por el Tribunal Constitucional, que incluso llevó a la Sala Primera del Tribunal Supremo a exponer el conflicto entre ambos órganos jurisdiccionales ante el rey de España.[35]

---

32 *Ibidem*, p. 216.

33 Silva García, Fernando, "Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo español; sus conflictos de jurisdicción", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 9, 2001, pp. 323-348.

34 García de Enterría, Eduardo, "Principio de legalidad. Estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional,* Madrid, año IV, núm. 10, 1984, p. 42.

35 El conflicto lo provocó el fundamento octavo en relación con el resolutivo segundo de esta sentencia, donde el Tribunal Constitucional asienta que se anula la sentencia de la sala primera del Tribunal Supremo y que queda firme la decisión del órgano jurisdiccional de primera instancia, en este caso, la emitida por la Audiencia Provincial (sección décima). Véase Marín, José Ángel, *Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 121-127.

A ese respecto, el propio Tribunal Constitucional ha admitido que la labor fiscalizadora que realiza sobre las sentencias de los tribunales ordinarios se debe realizar como *excepción*,[36] es decir, solo en los casos en que la interpretación o aplicación de la ley en la sentencia recurrida sea notoriamente arbitraria o irracional, o directa y manifiestamente contraventora de la Constitución. La arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente son los únicos supuestos en los que el Tribunal Constitucional español fiscaliza, en garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, la aplicación por los jueces de la legalidad ordinaria.[37] El Tribunal ha dicho, en otra ocasión, que no puede sustituir el criterio judicial en la interpretación y aplicación de las leyes, menoscabando el contenido específico de la jurisdicción ordinaria, que, según el artículo 117 de la Constitución, corresponde a los jueces y tribunales, salvo que existan violaciones de garantías constitucionales, pero sin poder extender su imperio más allá, convirtiéndose en una tercera instancia u órgano revisor, ejercitando un mero control de simple legalidad,[38] habida cuenta de que el recurso de amparo no puede insertarse respecto a las vías ordinarias como un segundo y *sobrepuesto* recurso de casación general, o como una tercera instancia o *superinstancia*.

Así, en la sentencia constitucional de 2 de noviembre de 1983, publicada en el *Boletín Oficial Español* de 2 de diciembre del mismo año, cuyo ponente fue Francisco Rubio Llorente, se estableció: "Si se aceptase la identificación que el recurrente nos propone entre infracción de Ley e infracción constitucional, el recurso constitucional de amparo resultaría desnaturalizado, violentando lo dispuesto en los artículos 53.2, 161.1.b de la Constitución y 41 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional." [39]

El Tribunal Constitucional alemán se ha encontrado con el mismo problema. Para evitar ese conflicto, se ha dicho que este órgano no controla cualquier infracción

---

[36] "De ello es buena prueba [...] el hecho de que tanto en la República Federal Alemana como en España se hayan podido introducir técnicas de control de admisibilidad que están muy próximas a la del *writ of certiorary* que utiliza la Corte Suprema de los Estados Unidos". *Cfr.* Rubio Llorente, Francisco, "Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y poder judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. II, núm. 4, enero-abril de 1982, p. 68.

[37] Marín, José Ángel, *op. cit.,* pp. 115 y 116.

[38] Auto de 6 de octubre de 1982 (A. 325/1982); auto de 20 de octubre de 1982 (A. 78/1982); auto de 29 de septiembre de 1982 (A. 215/1982). *Ibidem*, p. 173. Sentencias de 29 y 30 de enero y 28 de julio de 1981; 90/1980; 113/1980; 41/1981, de 18 de mayo de 1981 (A. 124/1980 y la número 49/1982), entre otras. Salas, Javier, "El Tribunal Constitucional español y su competencia desde la perspectiva de la forma de gobierno. Sus relaciones con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año II, núm. 6, 1982, p. 171.

[39] Sentencias de 27 de mayo, de 2, 8 y 23 de noviembre de 1983, citadas por García de Enterría, Eduardo, "Principio de legalidad. Estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año IV, núm. 10, 1984, pp. 43-47.

jurídica de la sentencia, sino solamente la violación que lo sea *de derecho constitucional específico*, sin entrar en los problemas de la aplicación legal propios del juez ordinario. Se ha pensado que cualquier infracción de la legalidad puede ser, *derivativamente*, una lesión a los derechos fundamentales, pero una lesión indirecta, supuesto en el cual no se admite el recurso constitucional, por entender que se trata de una cuestión de derecho ordinario que tiene sus propios tribunales para ser guardado y depurado, pues el artículo 1.3 de la Ley Fundamental de Bonn dispone expresamente que los derechos fundamentales vinculan, como derecho inmediatamente aplicable, al legislador, al ejecutivo y también a *todos* los jueces.

En este contexto, el Tribunal de Karlsruhe, en sus primeras sentencias, puso en claro que el recurso constitucional de amparo no es una instancia de superrevisión jurídica ni fáctica; que no le corresponde determinar si las sentencias son correctas conforme al derecho ordinario.[40] El *Bundesverfassungsgericht* no es un tribunal de casación que controle la aplicación *correcta* de la ley por la jurisdicción ordinaria, por lo que la mayor parte de los recursos de amparo que se pretenden promover, como una última instancia, son rechazados por una cámara de tres magistrados que decide por unanimidad.[41]

3.2. Hacia el reconocimiento de espacios de deferencia judicial y la construcción del concepto "legalidad de relevancia constitucional" para la racionalización del amparo judicial

Aun cuando es verdad que los jueces constitucionales (Suprema Corte, Tribunal Electoral, tribunales colegiados, tribunales unitarios, jueces de distrito, en sus respectivos casos) operan como órganos garantes del orden constitucional, ello no conduce a determinar que carezcan de la obligación de respetar los márgenes competenciales de actuación que corresponden exclusivamente a los órdenes jurídicos parciales (federal, local, de la CDMX y municipal).

Así como las facultades jurisdiccionales, interpretativas y de control de los jueces constitucionales derivan de la propia norma suprema (arts. 94, 103, 105 y 107 del texto básico); igualmente los espacios competenciales de autonomía a cargo de las entidades federativas, de la CDMX y de los municipios están reconocidos también en el texto supremo (arts. 115, 116 y 122, principalmente).

---

40 Limbach, Jutta, "Función y significado del recurso constitucional en Alemania", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IIJ-UNAM, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 74 y 75.

41 Simon, Helmut, "La jurisdicción constitucional", *Manual de derecho constitucional,* trad. de Antonio López Pina, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, p. 835.

Lo que incumbe al juez de amparo no es, en modo alguno, analizar si ha sido correcta o incorrecta la aplicación del derecho secundario por parte del juez o tribunal responsable; más bien, el juez constitucional controla que el legislador, las autoridades, los jueces y tribunales de los órdenes jurídicos parciales (federal, local, CDMX y municipal) supediten sus actos, resoluciones administrativas y jurisdiccionales a los derechos fundamentales reconocidos en la norma suprema y en los tratados internacionales adoptados por el Estado.

En tal sentido, es necesario interpretar que las condiciones de validez derivadas de los derechos fundamentales de "debido proceso" "exacta aplicación de la ley" y de "fundamentación y motivación" deben armonizarse con el federalismo y con el principio democrático que reconoce la norma suprema, de manera que, en el ejercicio del control constitucional encomendado a los juzgadores de amparo, todos esos principios constitucionales encuentren una aplicación equilibrada, sin que unos obliteren la eficacia de los otros.

En ese orden de ideas, podríamos pensar que, para que se demuestre que un acto o resolución jurisdiccional es contrario a los derechos fundamentales de "exacta aplicación de la ley" y "fundamentación y motivación", no basta que el quejoso exponga conceptos de violación dirigidos a demostrar que la aplicación del derecho secundario es incorrecta y/o contraria a sus pretensiones.

La ley secundaria no es de la misma jerarquía que la Constitución ni conforma un bloque de constitucionalidad con la norma suprema, de manera que la jurisdicción de los juzgadores de amparo (indirecto o directo) no debe implicar examinar en forma indiscriminada si una resolución o sentencia respeta el contenido de la ley secundaria.

Cuando el juez de amparo analiza si una sentencia local respeta la ley secundaria estatal, ello genera el riesgo de que se sustituya y desplace la competencia ordinaria del poder judicial local, ya que la jurisdicción de amparo se debe limitar a controlar que los actos y leyes respeten los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, por lo cual el control de legalidad debe modularse.

Ahora bien, al respecto es necesario realizar una importante excepción. Existen ocasiones en que los temas de legalidad ordinaria implican, al mismo tiempo, en forma concurrente, cuestiones de carácter constitucional. Así, por ejemplo, en materia familiar, el deber de pagar una pensión alimenticia previsto en la legislación civil es, al mismo tiempo, un deber emanado del derecho fundamental del artículo 4 constitucional; lo mismo sucede en materia penal tratándose de condiciones legales y constitucionales concurrentes de la privación de la libertad, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, tales excepciones encuentran su razón de ser en que existen derechos fundamentales autónomos (derecho de alimentos, derecho a la libertad personal, siguiendo con esos ejemplos) que justifican que el juez constitucional de amparo tenga facultades para realizar pronunciamientos sobre aspectos que se replican o desarrollan también en las leyes secundarias, lo cual no significa que cualquier

—supuesto— error en la aplicación o en la definición del sentido de una ley ordinaria deba necesariamente implicar en automático la violación de derechos fundamentales, según ha quedado expuesto, máxime que ello conllevaría entender que todas las leyes secundarias conformaran —junto con las disposiciones constitucionales e internacionales— el parámetro de constitucionalidad de los actos de autoridad y que en realidad no hubiera una frontera entre la jurisdicción de legalidad ordinaria y la constitucional y, por tanto, que fuera inexistente el llamado federalismo judicial.

Ese estado de cosas exige realizar propuestas dirigidas a concretar esa zona gris y definir en qué casos estamos en presencia de planteamientos o violaciones a la legalidad ordinaria y en cuáles frente a planteamientos de legalidad de *relevancia constitucional* por violación a los artículos 14 y 16 de la norma suprema.

Durante mi estancia como juez de amparo (especialmente en materia civil) emitimos decenas de sentencias de amparo frente a actuaciones y resoluciones judiciales dictadas por jueces y tribunales ordinarios, en las que propusimos estándares para definir en qué casos las demandas de amparo implicaban planteamientos de legalidad de *relevancia constitucional*.

Concretamente, en esas sentencias consideramos que, en principio y dada su íntima relación, los derechos fundamentales de "fundamentación y motivación" y de "exacta aplicación de la ley" serán transgredidos en el contexto del amparo judicial cuando:

a) El juez o tribunal responsable se haya abstenido de citar las normas y las razones jurídicas que sustentan el sentido del acto reclamado.
b) El juez o tribunal responsable haya sustentado el sentido de su resolución en un ordenamiento legal inaplicable por razón de tiempo, territorio y/o materia.
c) El acto reclamado, a pesar de contener fundamentación y motivación, carezca de una justificación plausible, razonable y congruente para sustentar su sentido. En esta parte del test es preciso destacar que el juzgador o tribunal de amparo no debe reemplazar el criterio de legalidad o la fijación de hechos del juez o tribunal ordinario, sino solamente en caso de que sea una determinación a la que ninguna persona razonable hubiera llegado, en cuyo caso tendría que desarrollarse una justificación a esos efectos.
d) El juez o tribunal responsable, en la aplicación e interpretación del derecho secundario, haya omitido observar una o varias normas jurídicas (constitucionales, legales, reglamentarias, jurisprudenciales) idóneas y relevantes para regular el supuesto de hecho respectivo, al grado de que su debida observancia hubiera conducido a modificar el sentido del acto reclamado.
e) El juez o tribunal responsable haya aplicado el derecho secundario de forma tal que el sentido del acto reclamado sea contrario a un diverso derecho fundamental reconocido en el sistema jurídico.

Tomando como premisa dicho estándar, en las sentencias que me correspondió emitir determinamos que los planteamientos de legalidad ordinaria contenidos en las demandas debían declararse inoperantes o desestimarse, tanto por implicar (generalmente) una repetición de los temas formulados en las instancias ordinarias como por ser ajenos a los aspectos de *relevancia constitucional* propios del objeto del juicio de amparo en términos del artículo 103 constitucional.

Asimismo, dicha aproximación es aplicable a los planteamientos relacionados con el derecho al debido proceso en el contexto del amparo judicial. La SCJN ha determinado que las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en el artículo 14 constitucional, necesarias para garantizar una defensa oportuna y adecuada antes del acto privativo son: *i)* la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; *ii)* la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; *iii)* la oportunidad de alegar, y *iv)* el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

De acuerdo con el principio de inmediación, corresponde al juez ordinario, como rector del proceso, la admisión, el desahogo, la valoración de los medios de convicción ofrecidos por las partes y la definición de los hechos probados, debiendo sujetarse tanto a la legislación secundaria que las rige, según los parámetros que al efecto establezca el legislador para su regulación, como a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

En ese orden de ideas, salvo un error manifiesto, no corresponde al juez de amparo analizar si ha sido correcto o incorrecto el desarrollo del proceso probatorio o la definición de los hechos de acuerdo con la aplicación del derecho secundario por parte del juez o tribunal responsable, ya que el juez constitucional solamente tiene la facultad de controlar que las autoridades, el legislador, los jueces y tribunales de los órdenes jurídicos parciales (federal, local, de la CDMX y municipal) supediten el proceso probatorio a los derechos fundamentales, acorde con la tendencia jurisprudencial que busca evitar la sustitución material del órgano de control constitucional sobre los jueces locales.

Por tanto, cuando la parte quejosa reclama violaciones dentro del proceso probatorio relativas al ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas por parte de la autoridad responsable en la vía de amparo, debe hacerlo sobre parámetros de *relevancia constitucional*, de acuerdo con las normas que rigen las formalidades esenciales del procedimiento y con los derechos fundamentales de audiencia y debido proceso, consagrados en el artículo 14 de la carta magna, y no con base en la aplicación de legalidad ordinaria.

Desde esa óptica, también en diversas sentencias que me correspondió dictar como juez de amparo consideramos que las formalidades esenciales del procedimiento y los derechos de audiencia y defensa, tratándose de ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas, resultaban transgredidas cuando:

a) El juez o tribunal responsable omita admitir, desahogar o valorar alguna de las pruebas ofrecidas *que sean relevantes* para la solución del asunto.
b) El juez o tribunal responsable al admitir, desechar, desahogar o valorar las pruebas ofrecidas lo haga de manera notoriamente irrazonable o inaplicando en forma manifiesta las reglas y los criterios establecidos en el derecho secundario aplicable al caso concreto.
c) El juez o tribunal responsable omita ordenar la práctica y obtención de alguna prueba de relevancia tal que dicha omisión sea capaz de dejar en estado de indefensión a alguna de las partes.
d) El juez o tribunal responsable, al admitir, desechar, desahogar o valorar las pruebas ofrecidas aplique el derecho secundario de forma tal que el sentido del acto reclamado sea contrario a un diverso derecho fundamental reconocido en el sistema jurídico.

El concepto de *relevancia constitucional* para racionalizar el control de la legalidad ordinaria en el amparo judicial no es nuevo. Como vimos, en distintas latitudes se han creado sistemas funcionales para evitar que la jurisdicción constitucional absorba la carga nacional, "la tarea imposible", de resolver asuntos judiciales de todas las jurisdicciones ordinarias.

En México, desde hace más de 100 años, la SCJN diseñó criterios en ese sentido, por ejemplo, los siguientes:

> Amparo por inexacta aplicación de la ley. Para concederlo, se requiere que la inexactitud aparezca manifiesta e indudable, ya sea en la fijación del hecho o ya en la aplicación de la ley.[42]

> Amparo por inexacta aplicación de la ley. No procede contra una sentencia en la que el Juez o tribunal ha fijado, con toda precisión, los hechos, y ha aplicado el derecho conforme a su criterio jurídico.[43]

> Aplicación inexacta de la ley. No hay en la sentencia que, con un criterio justo y aplicando doctrinas atendibles, declara la nulidad de actos que han sido materia de una sentencia de primera instancia, contra la cual se ha recurrido en apelación.[44]

---

42 Tesis aislada, registro núm. 290583, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. III, septiembre de 1918, p. 870.

43 Tesis aislada, registro núm. 290584, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. III, septiembre de 1918, p. 870.

44 Tesis aislada, registro núm. 811117, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. I, septiembre de 1917, p. 358.

Aplicación inexacta de la ley. Es improcedente el amparo que se funda en ella, cuando no aparece cometida una inexactitud manifiesta, ya en la fijación del hecho, ya en la aplicación de la ley.[45]

En fechas recientes es posible apreciar que la SCJN ha llegado a emitir criterios que retoman esa deferencia, de los que es posible apreciar, en alguna medida y en el contexto del control judicial de resoluciones jurisdiccionales, esa sensibilidad respecto al tema que nos ocupa, según se lee de las tesis siguientes:

Amparo directo. Elementos a considerar por el tribunal de amparo cuando se alegue la omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable. Por regla general, ante la constatación de una omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable, el tribunal constitucional no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de aquella para determinar por sí el sentido de la eventual decisión, ya que *los principios federal, de división de poderes y de defensa de las partes exigen que sean los tribunales ordinarios los que resuelvan primeramente las preguntas jurídicas y exploren distintos métodos interpretativos;* por tanto, ante la omisión lo que procede es el reenvío y no la sustitución. No obstante, el presupuesto del reenvío es la probabilidad razonable de que al emitirse una nueva resolución, pueda cambiar el sentido de la decisión. Así, cuando no exista la posibilidad de un efecto práctico, el tribunal de amparo debe evitar retardar la administración de justicia y, por economía procesal, negar el amparo, lo que debe realizar desarrollando las razones objetivas de su decisión. El tribunal de amparo debe considerar que a medida que el punto controvertido esté más abierto a una pluralidad de opciones interpretativas, existe una presunción a favor del reenvío del asunto, mientras que al tratarse de un punto sobre el cual exista una respuesta firme y objetiva, entonces, esa presunción será más débil, al no existir margen jurídico para que las partes puedan oponerse a esa decisión, ni los tribunales explorar distintas respuestas normativas. Por tanto, los jueces constitucionales solo deben resolver ante sí dichas cuestiones cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes.[46]

Laudos arbitrales. Estándar de revisión judicial para determinar la validez de la decisión de un tribunal arbitral sobre su propia competencia. *En un modelo de Estado constitucional como el de México, los Jueces tienen la responsabilidad de revisar la validez de los actos y las normas producidos por otros poderes u órganos, así como los emitidos por particulares y deben preguntarse por el apropiado estándar de revisión judicial aplicable, pues no todo acto de producción jurídica debe someterse a un estándar idéntico, ya que, de aplicarse uno estricto sobre decisiones previstas para*

45 Tesis aislada, registro núm. 811119, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. I, septiembre de 1917, p. 358.

46 Registro 2013369. Tesis: 1a. I/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, enero de 2017, p. 377.

ejercerse con un alto grado de discrecionalidad, se generaría una indebida interferencia; igualmente, uno laxo sobre decisiones diseñadas para ejercerse con poco margen de apreciación diluiría el poder de controlar la regularidad de la aplicación del derecho. Ahora bien, los árbitros no pueden aspirar a tener libertad absoluta para interpretar el acuerdo arbitral, pues el artículo 1457, fracción I, incisos c) y d), del Código de Comercio establece, entre otras cuestiones, que un laudo arbitral podría ser anulado ante autoridad judicial cuando los árbitros han fijado incorrectamente los límites de su propia competencia. *Así, la autoridad judicial debe involucrarse en la interpretación de los términos de un contrato y revisar las decisiones interpretativas del tribunal arbitral; sin embargo, ello no implica que puedan sustituirse. Así, los Jueces deben auto-restringirse y no someter a escrutinio las operaciones interpretativas de los árbitros con el mismo alcance con el que se revisa a una instancia judicial inferior,* por lo que deben evaluar la regularidad de los laudos arbitrales con base en un estándar de dos pasos. En primer lugar, la autoridad judicial debe acudir al texto del acuerdo arbitral o cláusula compromisoria y determinar si los términos empleados por las partes son claros y precisos, en cuyo caso el Juez debe aplicarla. De no ser clara la estipulación contractual, los jueces deben acudir al segundo paso, es decir, cuando se constate que el lenguaje del acuerdo arbitral sea ambiguo, deficientemente precisado por las partes, o vago, pues en ese caso debe anteponerse el poder de los árbitros de determinar su sentido. *Aquí los juzgadores no deben imponer la interpretación que mejor les parezca, sino verificar si la del tribunal arbitral es razonable y, solo declarar su invalidez si la decisión arbitral es caprichosa o arbitraria, siendo suficiente constatar la utilización de un método interpretativo razonable.*[47]

Finalmente, es preciso destacar que la necesidad de aperturar en México un espacio de deferencia judicial implica un reconocimiento multidimensional de las competencias y especializaciones que la democracia, el federalismo y la división de poderes otorga al legislador (federal y local), a las autoridades administrativas (federales y locales), a la rama jurisdiccional ordinaria (federal y local), así como a las distintas instancias de una misma jurisdicción, incluido el juicio de amparo (primera y segunda instancia).

El caso *Metrobus Reforma*[48] que me tocó resolver como juez constitucional de primera instancia puede ejemplificar la necesidad de reconocer esa deferencia en las instancias del propio juicio de amparo. En dicho asunto se determinó conceder como medidas cautelares la suspensión de la obra y de la tala de árboles, entre otras razones, porque existían elementos para considerar que las autoridades de la Ciudad de México carecían de competencia y autorización de la autoridad federal para realizar

---

47 Registro 2014012. Tesis: 1a. XXXVII/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, mayo de 2016, p. 445.

48 Juicio de amparo 841/2017, sentencia de 15 de enero de 2019, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la CDMX. Se trata de un juicio de amparo promovido por una asociación civil encargada de proteger el medioambiente y el patrimonio cultural frente a una obra de transporte público que se realizaría sobre Paseo de la Reforma (que es una zona protegida por la ley por su valor histórico y patrimonial). Véase *https://www.eleconomista.com.mx/estados/Suspenden-la-construccion-de-la-Linea-7-del-Metrobus-20170613-0052.html*

esa obra de transporte público, máxime que se realizaba en una *zona federal* protegida por su valor histórico (Paseo de la Reforma), conforme a lo previsto en los artículos 4 y 27 constitucionales, en relación con la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

El tribunal revisor reafirmó parcialmente dicha medida cautelar; sin embargo, negó la medida cautelar exclusivamente en cuanto a la tala de árboles (es decir, convalidó la tala) por considerar que existía una autorización de la autoridad competente de la Ciudad de México para realizarla. Asimismo, modificó el ámbito territorial en que debía regir la medida cautelar, al estimar que un corredor denominado Calzada de los Misterios no debía entrar dentro de la protección de la medida cautelar, por ser una zona ajena a Paseo de la Reforma.

Por un lado, el tribunal no advirtió que la autorización de la tala era uno de los actos reclamados en el juicio de amparo, por lo que incurrió en una petición de principio. Es decir, la quejosa reclamó los actos administrativos que autorizaron tanto la obra como la tala de árboles, por lo que resultaba insostenible negar la medida cautelar, pues el hecho de que existiera esa autorización (cuestionada en su validez) sería tanto como negar la suspensión de una clausura con base en la propia clausura o negar el amparo frente a una sentencia penal condenatoria en razón de la existencia de la propia condena penal cuestionada. El tribunal debió, más bien, examinar si existía apariencia de buen derecho en la demanda o apariencia de inconstitucionalidad de la autorización de la tala de árboles, pero no negar la medida cautelar con fundamento en el propio acto cuya validez se estaba cuestionando en la demanda de amparo.

Por otro lado, para el tribunal pasó desapercibido que del expediente se advertían constancias y la opinión de la autoridad federal competente (Instituto Nacional de Antropología e Historia) en el sentido de que la Calzada de los Misterios (ajena a Paseo de la Reforma) también es una zona federal protegida por su valor histórico (de hecho, es la zona más antigua —de mayor valor— en donde se realizaba la obra pública).

El expediente, a esas alturas, constaba de miles de hojas y tomos repletos de constancias. Mientras que el juzgado de distrito día a día va leyendo y registrando cada constancia que se incorpora al expediente y va teniendo una imagen razonablemente nítida de los hechos y pruebas, para cuando transcurren los plazos del recurso de revisión y este es admitido en el tribunal y el expediente pasa al proyectista, al ponente y a los magistrados para resolver ese recurso de segunda instancia, para ese momento ya el expediente ha continuado su marcha y aumentado su volumen, de modo que el tribunal revisor pierde o carece del control de todos los hechos y pruebas, y resuelve el tema jurídico basado exclusivamente en el análisis de la resolución recurrida a la luz de los agravios concretamente formulados sin considerar todas y cada una de las aristas del contexto fáctico y probatorio respectivo.

Es decir, el juez de primera instancia se encuentra en una ventaja comparativa frente al tribunal de segunda instancia tratándose de la definición de los hechos, especialmente tratándose de medidas cautelares en atención al principio de inmediación. Desde luego que el tribunal revisor tiene una ventaja comparativa y cumple un papel muy importante en lo que atañe a la definición del derecho aplicable porque tiene más tiempo para reflexionar sobre el problema jurídico; sin embargo, debe quedar claro que el tribunal carece de un conocimiento oportuno y pleno de las constancias de autos (decenas de legajos de prueba), por lo que debe ser cauteloso y evitar entender que su papel radica en sustituirse en el juez de primera instancia como si su papel fuera irrelevante. Lo que debe resolver el tribunal no es directamente si, a su juicio, la medida cautelar resulta o no procedente, sino si la determinación del juzgador de primera instancia es o no válida, razonable y plausible, de manera que la técnica de revisión implica para el tribunal la carga argumentativa dirigida a demostrar por qué el juez de primera instancia llegó a un resultado al que ninguna persona razonable hubiera llegado o si adoptó una determinación que no está simplemente equivocada, sino manifiestamente errónea.[49] No obstante, como se expuso en el ejemplo, el desconocimiento de ese espacio de deferencia por parte del tribunal generó que sucediera lo contrario: el tribunal llegó a una decisión apartada de las constancias del expediente y, por tanto, del derecho aplicable.

IV. Conclusiones

En México, la transformación del amparo judicial (constitucional) en amparo casación (legalidad ordinaria) es producto, principalmente, de una determinada interpretación que recibió acogida por un amplio sector académico y judicial derivada de distintas razones históricas, culturales y políticas.

Resulta incluso una tentación defender dicha transformación del amparo tomando en cuenta los votos de confianza que ha conseguido la jurisdicción constitucional frente a la federal y local, en razón de la falta de garantías judiciales de independencia, imparcialidad y especialización en el aparato judicial de las entidades federativas por motivo de varios factores, entre los que destaca el sistema sexenal partidista de nombramiento de los jueces y magistrados locales (muchas veces compadres del gobernador en turno). Sin embargo, la falta de independencia judicial podría convertirse en un elemento que haga procedente y atendible el amparo judicial en casos específicos, en el que el quejoso acredite indicios razonables en ese sentido, lo que descartaría esta desconfianza generalizada de la jurisdicción local que ha derivado en la desnaturalización del juicio de amparo.

[49] En caso de que no sea plausible la resolución del juzgador, solo entonces el tribunal podría examinar directamente si es o no procedente conceder la medida cautelar solicitada.

En relación con este punto, Mauro Cappelletti ha señalado:

> La experiencia mejicana (sic), de opuesto sentido a la que he examinado, es asimismo estremecedora. El artículo 14 de la Constitución de Méjico (sic) establece el principio de que los jueces deben aplicar la Ley en sus sentencias. Se trata, en definitiva, del principio de legalidad que se encuentra en otras muchas Constituciones, incluida la italiana (art. 101.2). Fundándose en dicho artículo, el Tribunal Supremo mejicano (sic) ha afirmado durante muchos años que todo error iuris de los jueces viene a constituir una violación indirecta de la Constitución misma. Ha extendido, por ello, el remedio del amparo a todo error de Derecho. El recurso de amparo, que originariamente era un remedio especial destinado a ofrecer al ciudadano lo que, con terminología que hoy está de moda, llamaríamos una tutela diferenciada contra la violación de sus derechos constitucionales, ha sufrido una degeneración. Se habla así de la degeneración del juicio de amparo, lamentada por múltiples autores de aquel país, que ha producido una debilitación, si no hundimiento, de aquella institución, sofocada precisamente a causa de la inflación de recursos.[50]

Derivado del hecho de que ha sido la práctica y la interpretación judicial la que —por un entendimiento sobre comprensivo del caso *Vega* y su evolución— ha desnaturalizado al amparo judicial, confiamos en que la capacitación, el diálogo y la reflexión puedan redefinir ese estado de cosas para dar paso a un control judicial de mayor sofisticación en el contexto del amparo judicial, que genere espacios de deferencia y diálogo con la jurisdicción local y federal, e incluso entre las diferentes instancias que componen al propio juicio de amparo en los términos expuestos, a fin de evitar el colapso del sistema judicial derivado de la concentración de toda jurisdicción en los jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial de la Federación, máxime que se trata de una cuestión que, en la actualidad, incide en la calidad y eficacia de la administración de justicia en perjuicio de los justiciables.

En suma, la crisis del amparo judicial es producto, al menos, de dos situaciones que se encuentran interrelacionadas: por un lado, la conversión del amparo constitucional en amparo casación en nuestra cultura jurídica; por el otro, la centralización interpretativa indiscriminada y carente de diálogo y mecanismos de deferencia de todo el sistema jurídico nacional en el Poder Judicial de la Federación, ambas ocasionadas principalmente por la cosmovisión y la cultura jurídica de los jueces, tribunales y la SCJN al resolver los juicios de amparo.

Sin embargo, esa problemática podría revertirse mediante una reconversión del amparo casación en amparo constitucional a través de propuestas dirigidas a racionalizar el control de la legalidad ordinaria en el amparo judicial a la luz del federalismo, mediante el reconocimiento de espacios de deferencia judicial y la construcción

[50] Cappelletti, Mauro, "El Tribunal Constitucional en el sistema político italiano: sus relaciones con el ordenamiento comunitario europeo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año II, núm. 4, 1982, pp. 26 y 27.

del concepto de *legalidad de relevancia constitucional* a esos efectos. Ello requeriría no necesariamente una reforma legal, sino una sólida política pública en el ámbito de la capacitación judicial, así como en el plano interpretativo, construida jurisprudencialmente por los tribunales y por la propia SCJN:

> En el momento concreto en que la cantidad de casos supera cierto nivel, se pone en duda la capacidad del órgano jurisdiccional para desempeñar su papel; la capacidad de la comunidad jurídica y judicial para seguir y digerir apropiadamente la jurisprudencia de los tribunales superiores empieza a disminuir; el peso específico de cada decisión se diluye, y la jerarquía en la cumbre de la pirámide judicial del máximo tribunal se destruye.[51]

[51] Weiler, Joseph H. H., "The Least-Dangerous Branch: A retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration", *The Constitution of Europe. Do the new clothes have an Emperor? And other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 215.

La eliminación de recursos previos al amparo directo para una justicia más eficiente y digna

Ricardo Guzmán Wolffer

I. Introducción

La justicia como valor humano se ha contaminado por el siglo XX y sus mitologías. En particular, la idea mexicana de "justicia" se legisla bajo la premisa del Estado benefactor entre cuyos postulados está la equidad y la legalidad. Ello se traduce, en lo procesal-judicial, en la reglamentación del juego ambivalente de prometer equidad procesal mientras se protege a ciertos grupos establecidos como vulnerables. Esta tutela parte de supuestos históricos como el desequilibrio entre los dueños del sector productivo (los patrones que no merecen ser suplidos en la queja deficiente ni siquiera ante actos nulos) y los "desprotegidos" trabajadores (¿cuántos centros de trabajo quebraron por el abuso injustificado de huelgas y reclamos de despidos —a menos que se establezca el chantaje como justificación de tales actos—?).

En todo caso, se publicita que habrá justicia en la legalidad. Si algo es fácil de obtener en México es la legalidad de los actos de entidades públicas, poder ejecutivo por delante: se referencian a las leyes (y si es necesario, se modificarán las leyes para que los hechos parezcan legalmente dictados), para que se les estime como integrados a la normatividad legislativa, sin importar si ello conlleva una visión partidista, ideológica o moral. La norma es la medida de la legalidad, sin importar si es justo o no. Al final, la justicia humana es tan falible como quienes la instrumentan, la aplican y, peor aún, quienes la padecen en carne propia. Pero para llegar a eso, hay que tener acceso a la justicia, tanto en la estructura orgánica de quienes la administran como en los costos de promover ante las instancias legales.

II. La necesidad de no pagar costas judiciales

Cuando se habla de gratuidad en la justicia mexicana no solo se establece el trasfondo histórico que llevó al sistema de justicia mundial a tender a la accesibilidad, también se recuerdan las costas judiciales y las contribuciones que eran necesarias para seguir promoviendo, con ello se llega a la conclusión de que la justicia debe ser gratuita. Se busca evitar todo tipo de costo: no deberías necesitar pagar nada para poder recibir un trato justo, un fallo legal; tu calidad de ser humano es suficiente para exigir que seas tratado con la misma meticulosidad en tus procedimientos legales que el más rico de los hombres. No importa el costo para el Estado, en México es preferible gastar miles de pesos en cada juicio, por inútil que sea, que limitar el acceso a los tribunales.

Si se particularizaran los costos, se vería que hay juicios donde sería más barato para el Estado mexicano asumir la deuda reclamada y pagarla que tramitar ese juicio.

Entre los costos de tener un inmueble, mantenerlo, pagar a los trabajadores judiciales, el valor del papel y otros insumos, el pago a peritos y todo lo demás, dividido entre el número de juicios que ese órgano judicial lleva al año, sin duda sería más barato reducir tribunales y asumir el pago de ciertos juicios, por los costos para su trámite. Pero no, el Estado mexicano ha optado por simplemente suplir la queja deficiente.

El mexicano espera no pagar nada para acceder a un juicio, tener un abogado, ofrecer pruebas (que tampoco le cuesten) y, en el mínimo tiempo posible, sin importar si hay uno o 5 000 asuntos en ese mismo órgano jurisdiccional, recibir una sentencia que lo convenza, lo haga sentir seguro de las leyes y su aplicación y donde, a la vista de los involucrados y de cualquier interesado en hacer uso de la transparencia judicial para saber cómo resuelve ese juez en ese caso, se dicten resoluciones de trámite y de fondo con apego a la legalidad. Este es el concepto de justicia procesal. Habrá políticos o sectores sociales que estén acostumbrados a extender la mano y recibir cuanto solicitan, estos también exigen que se les dé la razón mediante sentencia firme. Pero esto no es ni justicia ni legalidad, no existe una sociedad donde *todos* los litigantes tengan la razón, incluso cuando algunos de estos sean los órganos del Estado.

La justicia y la legalidad tienen que ver con todo lo implicado para lograr el dictado de una sentencia, no con su sentido.

La justicia se proyecta a futuro. No solo resuelve un problema concreto del pasado (personal o colectivo), sino que debe convencer a involucrados y testigos de que en lo futuro habrá un bienestar, al menos en el terreno de la controversia judicial. A los actuales o futuros consumidores del servicio estatal de administración de justicia debe convencérseles de que esa justicia conceptualizada en leyes

a aplicar por los jueces permeará al futuro, que será garantizado y mejorado por esos juzgadores mecánicos, cual obreros altamente especializados que, al menos en México, deben limitarse a aplicar la ley con un mínimo margen de interpretación que no la controvierta: entre menos variantes de interpretación haya, más certeza en el litigio habrá. Se espera de los jueces que sigan la jurisprudencia, que se ciñan a la tradición mexicana de fundar y motivar, de seguir los criterios confirmados que eviten introducir figuras de otros países, que no inventen derechos novedosos, como el derecho a la vida animal equiparada a la vida humana, por ejemplo. La ley y su aplicación deben ser las esperadas. Que valga la pena estudiar y conocer las leyes para saber qué esperar de un juicio, que siempre sea la mejor opción acudir a las leyes y sus tribunales.

Entre más certeza jurídica tengamos como sociedad, más se acudirá a la vía legal para resolver controversias.

En un país donde para resolver un problema social (que tiene vías legales para su reclamo) se cierran carreteras, se toman pozos petroleros, se cierra avenida Reforma, se encadena la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y otras acciones peores, convencer a la ciudadanía de que la vía legal es la mejor opción debería ser primordial.

En la utopía social, la obediencia de las leyes solo puede llevar al bienestar común. En la utopía legal, la aplicación de las leyes solo puede llevar al bienestar personal interno y externo, logrando que todo aquello sobre lo que las leyes establecen reglas de conducta deje de ser fuente de conflicto. Dentro de los supuestos legales no precisados en la Constitución Federal, y que sirven de soporte indiscutible al sistema judicial mexicano, el principal es el conocimiento absoluto de *todas* las leyes por parte de *todos* los habitantes del país, mexicanos o no, residentes o no. En esa peculiar utopía se busca la convivencia social y la gratitud individual, mostrada en la obediencia a las leyes para evitar el conflicto. Pero es insuficiente.

III. Lo jurídico como confort

Atrás de la etiqueta de "derechos humanos" se esconde la promesa de confort para las personas que deciden seguir el curso de la ley o invocarla cuando son detenidos en la comisión de la ilegalidad, penal o administrativa. Esos derechos humanos establecen la autorrealización de las personas como fin último. No importa cómo logre la sociedad sobrevivir si los individuos perciben el respeto de esos derechos y un nivel de vida mínimo con el cumplimiento integral de la promesa contenida en la definición de sus derechos humanos. La sociedad, en pleno siglo xxi, solo representa al individuo la posibilidad de un goce infinito. En México, además, se añade que ese disfrute sea a costa del Estado; como en los gastos judiciales. Este disfrute no debe ser perturbado bajo la molestia de pagar por los servicios de ad-

ministración de justicia, ni en la espera de la resolución justa. Para quien el debido proceso es sinónimo de hedonismo ciudadano, exigirá que las cosas de la justicia sean gratuitas, prontas, favorables y convincentes. De preferencia las cuatro, por lo menos alguna.

No solo eso, debe haber una lealtad procesal, una búsqueda de la verdad.[1] ¿A quién le interesa la verdad? El litigio solo puede ser entendido como la búsqueda del triunfo. El deudor que busca no pagar sabe que tiene la deuda, pero trata de eludirla. El cónyuge se siente en desventaja por los hijos que deja en custodia de una mujer voraz, pero intenta dar lo menos y ver más a los hijos. Si la parte gana, no le interesa el cómo ni el porqué. Para el ganador todo lo procesal es secundario: el triunfo lo es todo. No importa si gana por haber sido auxiliado por el juez al usar este la figura de la suplencia de la queja. No son raros los amparos donde ni siquiera se señalan conceptos de violación. El abogado espera que el juzgador de amparo revise todo con detalle. Sabe que, al menos, hará una mejor revisión que la hecha por él, o tal vez solo busca cobrar por imprimir textos inaplicables al caso. Un afamado litigante, que llegó a tener cargos públicos, presentaba demandas de amparo de 200 hojas o más, de las cuales solo las últimas dos eran alegatos del caso. El resto eran transcripciones de sus libros o de la Biblia.

La confrontación entre el cliente y el abogado solo se da en la derrota. ¿Puede ser responsable el cliente por haber confiado en un charlatán o en un desatendido, capaz de dejar a sus pasantes el cuidado de los juicios? También puede ser un abogado muy honesto y trabajador y, simplemente, haber intentado una estrategia legal inadecuada al caso. Ninguna de estas opciones corresponde a la idea de *defensa digna*. No basta que se le den todas las posibilidades procesales en el amparo al quejoso, deben llevar a una real protección constitucional, lo cual no sucede en la actualidad.

Hasta el momento, solo se busca que la parte involucrada:

1. En principio, tenga un abogado, un licenciado en derecho o un equivalente, y que este sea diligente: "el derecho de defensa adecuada se identifica un elemento formal, consistente en que el nombramiento de defensor recaiga en un profesional en derecho, y uno material, que implica que el defensor actúe diligentemente con el fin de proteger los intereses de su defendido y evitar que sus derechos se vean lesionados".[2]

Claro, si el abogado defensor en materia penal es descaradamente ignorante, el juzgador puede removerlo con la intención de que el procesado pueda hacer frente a

[1] Tesis XI.1o.A.T. J/16 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, noviembre de 2018, registro 2018319, p. 2012.

[2] Tesis XV.3o.14 P, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, junio de 2018, registro 2017222, p. 2968.

la acusación, es decir, que pueda defenderse; nótese que no se establece que sea una defensa eficaz, simplemente que esté en aptitud de defenderse:

> Ahora bien, frente al derecho fundamental referido, el Estado tiene una obligación de carácter negativo, de no obstruir e impedir su materialización, y otra de tipo positivo, de asegurar por los medios legales a su alcance, que se cumplan las condiciones que posibiliten su ejercicio. Dentro de esta última, en relación con el elemento material mencionado, se encuentra la facultad del órgano jurisdiccional prevista en el artículo 121 del Código Nacional de Procedimientos Penales, de remover al defensor cuando exista una manifiesta y sistemática incapacidad técnica, que a su vez responde a la obligación de velar por la defensa adecuada y técnica del imputado, establecida en el numeral 17 del propio ordenamiento a cargo del juzgador, por tanto, este podrá ejercer la facultad de remoción indicada, cuando el defensor incurra en errores técnicos en forma patente y clara, mediante una serie de conductas reiteradas en el mismo o similar sentido.[3]

2. Pareciera que ese derecho se limita a que al procesado tenga un abogado durante el proceso legal, mediante "la presencia física y la ayuda efectiva del asesor legal, quien deberá velar porque el proceso se siga con apego a los principios del debido proceso".[4]

Eso sí, se debe verificar que se trata de un abogado defensor con cédula y, si no se acredita, se concederá el amparo para que se verifique tal situación,[5] pues una persona de confianza no colma los supuestos constitucionales.[6] Tal falta, incluso, puede llevar a la nulidad de la actuación judicial respectiva.[7]

Inclusive cuando el procesado está interno se le debe dar protección en su asesoría, pues "los núcleos de la población penitenciaria tienen una condición escasa de oportunidades para encontrar un apoyo legal digno, a fin de adquirir una representación jurídica capacitada para enfrentar las diversas situaciones que se les presenten bajo las condiciones restrictivas en que se encuentran",[8] lo cual se colma tanto con los defensores como con los asesores jurídicos.

---

3 *Idem.*

4 Tesis 1a. CCXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, julio de 2013, registro 2003959, p. 554.

5 Tesis 1a./J. 61/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, registro 2018609, p. 211.

6 Tesis 1a./J. 26/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, registro 2009005, p. 240.

7 Tesis 1a./J. 34/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, registro 2009007, p. 267.

8 Tesis V.3o.P.A. J/1, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, mayo de 2018, registro 2016971, p. 2171.

3. Cuando ese abogado es activo, pero equivoca la defensa o la estrategia legal, será responsabilidad de la parte afectada, pues sobre ello

> […] el órgano de control debe estar al tanto de que no exista en el defensor una actitud pasiva de tal magnitud que sea tan evidente que prive de contenido material a este derecho fundamental, siendo que debe repararse esa violación, cuando esta haya trascendido al sentido del fallo reclamado. Sin embargo, la falta de éxito de la teoría del caso planteada por su defensor, derivada de su actuación, no implica una vulneración a este derecho, ya que no puede llegarse al extremo de imponer al juzgador la carga de evaluar los métodos que el defensor emplea para lograr su cometido de representación, toda vez que el examen sobre si este efectivamente llevará a cabo la estrategia más afín a los intereses del inculpado, escapa a la función jurisdiccional, pues eso rompería con el principio de libertad probatoria.[9]

Y luego de que se respetan tales garantías procesales viene lo más importante: ¿el abogado ganó o perdió? Sobra decir que ganar no significa que el fallo sea justo, solo es legal. No significa que el procesado penal no hubiera cometido el crimen, solo que no se lo demostraron, si el deudor hipotecario gana, solo significa que no pudieron cobrarle adecuadamente (p. ej., faltó un requerimiento). Reitero, si el cliente gana, no le importa el método ni la técnica legal. Algún abogado famoso decía que el método era lo de menos, incluso si era ilegal, lo importante era ganar el caso. Aquí es donde deben fijarse los límites de la suplencia de la queja para ver si llega al extremo de revisar la estrategia legal del abogado.

Según la tesis de rubro Defensa técnica adecuada en el proceso penal acusatorio. La falta de éxito de la teoría del caso planteada por el defensor del imputado, derivada de su actuación, no implica una vulneración a este derecho fundamental, al menos para el juez de proceso, la tutela del derecho de defensa técnica adecuada del imputado en un proceso penal acusatorio no da para tanto:

> […] la falta de éxito de la teoría del caso planteada por su defensor, derivada de su actuación, no implica una vulneración a este derecho, ya que no puede llegarse al extremo de imponer al juzgador la carga de evaluar los métodos que el defensor emplea para lograr su cometido de representación, toda vez que el examen sobre si este efectivamente llevará a cabo la estrategia más afín a los intereses del inculpado, escapa a la función jurisdiccional, pues eso rompería con el principio de libertad probatoria.[10]

Esta respetable tesis es ajustada a derecho por establecerse limitada al juez del proceso. En una contienda tripartita (actor *vs.* demandado ante juez) malamente

[9] Tesis XXII.P.A.22 P, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, junio de 2018, registro 2017158, p. 2967; Tesis XV.3o.14 P, registro 2017222…. *cit.*

[10] *Idem.*

podría darse al juez la obligación de ver qué actitud toma cada parte (siempre que pudiera aplicarse la suplencia de la queja, claro está).

Supongamos que el juez de proceso no puede dirigir a las partes de ningún modo. Ya bastante trabajo tiene con vigilar que los abogados sean titulados, activos, capaces y veraces, como para todavía tener que revisar su estrategia de defensa. Este es un riesgo más de la oralidad. Ante la ventaja de tener al juez presente y mirar cómo resuelve el caso del que la parte espera justicia y legalidad, se corre el riesgo de que al momento de las actuaciones el juez no pueda evaluar adecuadamente si es titulado en Derecho, si de verdad está preparado para el litigio o si solo está aprendiendo sobre la marcha para beneplácito de un juez cuyo criterio puede variar según las circunstancias. Al momento, el juez resolverá sobre los planteamientos específicos: se imputa *un* delito, se reclama *una* acción ejecutiva y, por otro lado, se opone *una* defensa de exclusión, se argumenta *una* defensa de pago u otra. El juez valora y resuelve sobre esas acción y excepción opuestas. El juez de proceso es la instancia ordinaria, ante la cual se cierra la litis y donde las partes actúan para buscar un resultado. Si la estrategia legal fue la adecuada, se cierra la etapa procesal para ello.

De entrada, cabe referir que el concepto de estrategia adecuada es variable, depende de la materia, la instancia, el territorio y las capacidades de los litigantes (y de los propios jueces). No se pueden fijar parámetros nacionales, solo establecer que sea la más adecuada al caso. Y aun así habrá quien quede inconforme: "no me interesa ganar el juicio por prescripción de la acción o del delito, quiero ganarlo por ser inocente o no deudor", "no quiero dejar de pagar pensión", "quiero que se establezca que he sido buen padre".

La *justicia digna* es la posibilidad de ser representado o asesorado con la mejor estrategia posible a la materia del litigio para buscar la victoria procesal y con el mayor alcance en la sentencia, incluso a aspectos metalegales, en caso de ser benéfica para la parte.

No bastan las formalidades de que el defensor cuente con el título en Derecho, debe saber trabajar en la dirección exacta (no en la más aproximada que parecía ser la adecuada al momento del juicio) ante los ojos de un juez que está presente, sí, pero que requeriría capacidades extraordinarias para entender si cada parte tiene la mejor estrategia legal a sus respectivos intereses, si la está desarrollando debidamente y encima establecer que se cumplan con todas las circunstancias procesales en forma y fondo ya descritas. Esto cambia ante el análisis de los magistrados del tribunal colegiado al resolver un amparo directo.

Ante la frialdad del expediente, con el tiempo para meditarlo, seguramente el amparo directo es el momento y el recurso procesal óptimo para establecer si la estrategia del litigante era o no la mejor para el caso.

Habrá ejemplos sencillos: había una atenuante que ni siquiera fue invocada, menos demostrada, por no haberse ofrecido prueba al respecto; el trabajador burócrata

no solicitó los catálogos del puesto para poder demostrar el monto del salario; en el juicio familiar no se invocó una excepción evidente, y más. En tales casos, ni siquiera sería necesario hacer valer conceptos de violación.[11] ¿Qué impide que se supla la queja deficiente con el alcance de establecer cómo debió hacerse la tramitación y el desahogo de la estrategia legal?

La suplencia de la queja prevista en el artículo 79 de la Ley de Amparo no debe estar limitada a las violaciones previstas en los artículos 171 a 174.

Establecer preferencia a cuestiones formales, como las descritas en tales artículos, es privilegiar el formulismo sobre el sentido de justicia. Es maquillar la legalidad con la oportunidad de probar, aunque no se logre llegar a la verdad, ni siquiera a la legal.

La *defensa digna* pugna la búsqueda de la justicia, no la búsqueda de la legalidad, como se contiene en la Ley de Amparo. Claro, establecer que no importa la teoría del caso planteada por el defensor, si con la *defensa digna* se repondrán los actos procesales para establecer cómo debió tramitarse el juicio en favor de la parte a la que se le suple la queja, debería conllevar la perdida de la cédula para el abogado o su limitación temporal o definitiva (puede dar clases, pero no llevar juicios, tal vez). Si el Estado hace el esfuerzo, mediante las resoluciones de los tribunales colegiados, para impartir justicia, justo es, también, que quien no esté preparado para la función de litigar, no lo haga.

IV. La importancia de ser magistrado de circuito

En términos generales, los tribunales de circuito son la última instancia. La SCJN ejerce su facultad de atracción cada tanto, pero porcentualmente es mínimo el número de asuntos que atrae de toda la república. Si en la última oportunidad de recibir un trato procesal justo no se hace, de poco sirve el largo camino procesal que México ha sostenido por décadas. El largo camino de la justicia local no culmina con las resoluciones de los tribunales colegiados, hay juicios donde se repone el procedimiento muchas veces (primero no se admite una o más pruebas, luego no se desahogan bien todas, luego no se valoran o no se valoran bien). La tendencia es que los tribunales eviten prolongar los juicios, pero hay aspectos que no pueden cerrarse con un amparo.

En el fondo, la propia Ley de Amparo prevé que los magistrados estudien directamente el caso. El artículo 185 refiere que el día de la sesión los magistrados, ante el fedatario, pondrán a discusión cada asunto, "se dará lectura a las constancias que señalen los magistrados" y, hecho el debate, se votará. Esta redacción abre la inclu-

[11] Tesis 1a. CCL/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, marzo de 2012, p. 290.

sión de la *defensa digna*, al mostrar la posibilidad de que se haga un estudio directo de los hechos demostrados.

Solo cuando hay un principio dialéctico (los magistrados verdaderamente debaten y argumentan para resolver) se encuentra la justicia por encima de la legalidad.

En todo caso, la posibilidad de hacer una sentencia con base en los hechos probados permite que se dirija el cumplimiento de la resolución de amparo a que se haga una defensa encaminada a establecer cierto hecho, a que se solidifique el principio de *defensa digna*.

Ser la última instancia legal debe tener un peso significativo en la decisión del juicio. Conceptualmente, los resolutores de la sentencia final deberían ir mucho más allá de lo formal, de lo legal. Deberían tener la capacidad de atisbar lo justo entre la maraña de lo legal. La decisión final de un juicio, para muchos momentos de la cultura occidental, tiene un tinte místico, casi divino: ¿quién podría resolver sin error como para tener la calidad moral de seguirse sosteniendo como el resolutor final?

Resolver con base en los hechos demostrados implica una sustitución valorativa de parte de los resolutores. Si los juzgadores de primera instancia están facultados para sancionar la mala defensa (por inútil, pasiva o equivocada), los últimos resolutores deben tener mayor alcance al respecto y, en la mayor suplencia de la queja, fijar la estrategia legal óptima para el caso y verificar cómo sucedieron los hechos de la defensa: si la propuso, la demostró, la argumentó y, sobre todo, si logró que se estudiara en la sentencia de fondo.

Aunque no lo diga expresamente el artículo 172 de la Ley de Amparo, tal extremo de suplencia es permitido en los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, porque la falta de una *defensa digna* es la máxima violación conceptual, no formal ni procedimental, a las leyes del procedimiento y sin duda se afectan las defensas del quejoso, para trascender al resultado del fallo, lo cual puede ser interpretado, como refiere la fracción XII, al ser un caso análogo a los previstos en las fracciones anteriores, a juicio de los órganos jurisdiccionales de amparo. Esquema normativo también aplicable a la *defensa digna* es el contenido del artículo 173, para los juicios del orden penal: en el apartado A, fracción XIV (Sistema de Justicia Penal Mixto), y en el apartado B, fracción XIX (Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral), pues en todas estas se establece la posibilidad de establecer esta analogía "a juicio del órgano jurisdiccional de amparo".

El que los tribunales colegiados hayan evolucionado durante 150 años para estimarse impedidos de hacer un análisis de fondo en la estrategia legal de las partes que acuden a tal instancia jurídica, donde se pudiera analizar si la estrategia legal fue la adecuada, es evidenciar que el formalismo en México está por encima del sentido de justicia procesal: importa más que tenga un defensor al lado la parte en conflicto, a que se le ofrezca una verdadera estrategia de litigio.

Baste recordar que los tribunales colegiados nacen como una forma de desahogar el trabajo a la SCJN. Su génesis es la de tribunales terminales en lo procesal, pero también debe entendérseles con la capacidad histórica de resolver, como lo hace el máximo Tribunal, con la absoluta posibilidad de interpretar las leyes procesales.

Esta apreciación legal del caso, con la posibilidad de analizar actuaciones procesales de primera y de segunda instancia, plantean una vez más el tema del federalismo judicial. Poco sentido tiene esperar a la última instancia del juicio si en esta se repondrá el procedimiento, cuando se advierta que no se admitió una prueba que podría haber sido útil para el defendido. Si esto no fue analizado en apelación, no se justifica que pase un año o más para que deba desahogarse el recurso ordinario respectivo contra la sentencia de primera instancia. Esto es más evidente bajo el concepto de *defensa digna*. Si los integrantes del tribunal colegiado concluyen que debe darse una segunda oportunidad procesal porque la estrategia de defensa no fue adecuada, con lo cual se repone el juicio hasta la etapa procesal, ningún sentido tiene que se den recursos intermedios. La complejidad de las apelaciones parece diluirse ante la obligación de verificar el estudio integral del juicio. A menos que se establezca en la ley que en la sentencia de amparo directo podrían reponerse aspectos de estudio en la segunda instancia para que el tribunal colegiado devuelva el expediente a la sala y sea el tribunal de apelación el que ordene al juzgado la reposición del procedimiento. Ciertamente, el establecer la amplitud de estudio para los magistrados de los tribunales colegiados coloca el tema del federalismo judicial, una vez más, en la mesa.

Aspectos de política judicial influyen en la creación de salas locales y de tribunales colegiados de circuito. Entre otras, la aplastante cantidad de juicios en primera instancia; el hecho de que los magistrados de sala puedan hacer una revisión que reduzca la cantidad de juicios que llegarían en amparo directo a los tribunales colegiados; la especialización de los tribunales de apelación, y más. Sin embargo, ante la facultad de los magistrados federales de revisar aspectos de estrategia de defensa, si se estableciera que la *defensa digna* tiene los alcances mencionados, para el usuario no habría duda. Preferirá que se limiten las instancias intermedias entre el juez inicial y los magistrados terminales. Una queja permanente en México sobre el servicio público de justicia es la lentitud. En algunas materias pasan años para que se admita una demanda, años para desahogar el juicio y otros años para que sea resuelto en primera instancia. En algunos juicios burocráticos comparecen a juicio los hijos del trabajador fallecido para intentar cobrar el crédito laboral derivado del laudo condenatorio, y no es raro que, al fallecer el o los hijos, se apersonen los nietos para reclamar las cantidades señaladas en el laudo condenatorio.

Bastarían los argumentos de la eficacia temporal de los juicios y de la posibilidad de que el órgano judicial terminal pueda revisar *todos* los aspectos procesales del

juicio, para concluir que es más conveniente para el usuario de tal servicio que se eliminen los recursos intermedios y que el órgano terminal le diga, con suerte en una sola resolución, el sentido de la sentencia final del caso.

La *defensa digna* es el punto culminante de la evolución judicial en el tema de la suplencia de la queja. Mientras la Ley de Amparo se siga interpretando en forma *limitativa* a los aspectos procesales ahí descritos es una evidencia de que la nueva Ley de Amparo no ha logrado modificar el paradigma judicial de apreciación del caso, de valoración del procedimiento, de aplicación de la verdadera suplencia de la queja y, sobre todo, que nuestro sistema legal está limitado por la manera de interpretarla y aplicarla, incluso por quienes son los máximos garantes procesales de los juicios en México: los magistrados de circuito.

V. Posdata: la oralidad como destino

El acceso a la justicia, emparentado con la transparencia, han llevado a que México sea un verdadero líder en materia de publicitar las discusiones de los integrantes de los tribunales colegiados y de las salas de la SCJN. En muchos países ni siquiera se permite asistir a las sesiones, menos se espera que puedan ser vistas en canales judiciales como el de México.

La siguiente frontera que deberán rebasar los tribunales colegiados es la de la oralidad.

Los juicios locales y federales penales, mercantiles y familiares, por lo pronto, deben ser orales. Los juicios laborales serán orales cuando la reforma laboral secundaria logre empatarse con la penal. Algún día quedarán atrás las toneladas de papeles que el sistema escrito ha guardado celosamente por décadas. Cuando la oralidad quede grabada digitalmente en audio o video, los amparos directos deberán llevar la misma dinámica. Poco sirve lograr oralidad en todo lo previo al juicio directo, si en este los magistrados persisten en escribir.

Pensar en que los juicios electrónicos se tramiten igual en la última instancia judicial como en la primera instancia ordinaria es una aspiración legítima por parte de una sociedad empantanada en montañas de juicios en trámite, millones de expedientes laborales, millones de expedientes migratorios, etcétera.

Imaginar a los magistrados de circuito en una verdadera discusión oral, tras haber revisado con cuidado cada uno de los expedientes a resolver, con vista al público, en salas abiertas a la escucha ciudadana, es una meta que confiamos hoy en alcanzar.

La oralidad y los juicios electrónicos son el efecto, y no la causa, de un sistema de justicia que insiste en progresar, que se obstina en crear titulares con nuevas capacidades para resolver.

La tendencia mundial, que ya se ha instalado en México, es la de contar con juicios abiertos a las partes. Hoy el sistema judicial, con recortes presupuestales,

con conflictos políticos donde el poder judicial ha sido parte de ataques, tiene una nueva oportunidad para evolucionar con la reforma laboral que plantea retos inimaginados hace unas décadas. Estamos en el prefacio de nuevos tiempos procesales, algún día llegará la evolución a los tribunales colegiados.

La realidad de los tribunales colegiados es abrumadora. Los ingresos son altos, generalmente exceden a la capacidad humana de resolver más de 60 o 70 juicios por semana. Suponer que se puedan egresar por sentencia más de 300 juicios al mes es impensable, especialmente cuando son asuntos complejos o con más de cinco tomos. No son raros los juicios con decenas de tomos de pruebas, a veces centenas, y los ingresos no disminuyen. Si el poder judicial federal pretende seguir al frente de la justicia en México, debe hacer algo por modificar la actual estructura. No es ni presupuestal ni humanamente posible mantener un ritmo de crecimiento de tribunales en forma proporcional al aumento poblacional y menos al aumento de litigios. Hay una necesidad ineludible de cambio, la *defensa digna* parece difícil, pero si en el primer amparo se puede establecer el camino para la resolución definitiva del caso, estaremos en una modificación substancial para la tramitología del amparo directo en México.

Legal y procesalmente, los países se definen por los caminos que toman para alcanzar la justicia, no por establecer si la alcanzan.

Estado federal y derechos humanos universales: los desafíos del amparo directo en México

*Enrique Uribe Arzate**
*Joaquín Ordóñez Sedeño***
*Alejandra Flores Martínez****

I. La díada derechos y garantías

Más allá de los escenarios y contextos donde los derechos humanos tienen lugar, es claro que su reconocimiento y adscripción a las personas, sin distingo alguno, es una de las premisas de la progresividad y universalidad de estas prerrogativas del género humano.

A lo largo de su evolución, que no ha estado exenta de altos costos en vidas humanas, los derechos humanos han echado raíces en la mayoría de las sociedades y, al menos desde la dimensión normativa, las constituciones de los Estados y los instrumentos jurídicos de corte regional y universal han marcado la ruta a seguir para que estos derechos inalienables puedan concretarse en la vida cotidiana de los habitantes.

En este sentido, además del reconocimiento inicial de la existencia de estos derechos vitales, es preciso poner el acento en los modos de aprehensión de los derechos en cada lugar, tiempo y circunstancia específica. *Id est*, los derechos humanos no han sido un rasero en todas las sociedades en todos los momentos de la historia humana; es más, ni siquiera hoy podríamos afirmar que los derechos de las personas tengan

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

*** Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza, España. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

un piso parejo en medio de la multiculturalidad que condiciona y, a veces, limita su apropiación y disfrute.

De acuerdo con este argumento, la evolución y concreción de los derechos humanos presenta algunas premisas que funcionan a modo de condición para su disfrute pleno. Tenemos así, en primer lugar, el desafío de la apropiación de los derechos por parte de los habitantes; este asunto nodal está condicionado, en gran medida, por la cultura y las prácticas sociales, que pueden abonar o, en caso contrario, menguar la práctica de los derechos esenciales de las personas. Otro elemento de singular relevancia es el contexto donde se pretende la puesta en marcha de tareas concretas para el disfrute de los derechos humanos. El contexto referido, y que poco se puede discutir, es un sistema democrático donde la libertad[1] y la igualdad sean el parámetro de la actividad de quienes ejercen el poder público.

En tercer lugar, y a modo de envoltura del contexto, tenemos la omnipresente multiculturalidad que condiciona y encamina todas las cuestiones atinentes a los derechos humanos. En este mundo donde las comunicaciones nos permiten una mayor cercanía en tiempo real, el influjo de prácticas, creencias y costumbres de otras sociedades inciden decididamente en los modos de ser de los habitantes de cualquier parte de la tierra y, con ello, influyen en la configuración de las propias creencias y costumbres vernáculas.

Con estos elementos es posible plantear que el reconocimiento y progresividad de los derechos humanos están fuertemente determinados por condiciones exógenas que inexorablemente trascienden hasta las normas, instituciones y tipos concretos ideados para la garantía de los derechos humanos.

Por si esta complejidad no bastara, la anomia evidente por lo que hace a las garantías pone un dique mayor al disfrute de los derechos humanos, y aquí es justamente donde comienza la necesidad de avocarnos a un proceso de reconstrucción desde la cuestión epistemológica, pasando por los aspectos instrumentales y, desde luego, por el diseño normativo.

De acuerdo con esto, la doctrina de los derechos humanos marca la aspiración de universalidad como uno de los principios más importantes en este campo; cuestión que casi no se discute, pues se asume como una afirmación incontrastable en la doctrina y como sustento esencial de la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos. Sin embargo, las notas de universalidad de los derechos humanos se estrellan inexorablemente con los elementos descritos líneas arriba, y frente a los cuales cualquier discurso o argumento científico resulta poco menos que ilusorio. De ahí la importancia que adquiere todo lo concerniente a los mecanismos e instrumen-

[1] *Cfr.* Uribe Arzate, Enrique y Varela Guerrero, Patricia, "La libertad como principio axiológico de los derechos humanos en el contexto internacional", en Bernal Ballesteros, María José y Paz González, Isaac de (coords.), *Fundamentos axiológicos de los derechos humanos. Órganos constitucionales y supranacionales*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2016.

tos que cada Estado puede aportar para que los derechos puedan pasar del discurso a su realidad vivencial. Así pues, *derechos humanos universales-garantías universales* marcan el punto de partida de estos análisis que no pueden solventar ventajosamente la vocación por los derechos, si no contamos con un esquema que aporte la simetría debida entre *derecho-aspiración* y *garantía-posibilidad*.

Un elemento adicional que aquí nos debe ocupar es el atinente a la temporalidad en la concepción y para la concreción de los derechos. La doctrina predominante se refiere a este aspecto como un elemento fundamental en la aparición de las distintas generaciones de derechos humanos; por nuestra parte, creemos que los derechos humanos pueden/deben ser concebidos también en su atemporalidad. De este modo, podemos afirmar que no hay generaciones de derechos humanos; esto, si acaso, sirve para ubicar, en un momento histórico determinado, el ejercicio de ciertos derechos. Los derechos han existido siempre; al menos en latencia, adormecidos, pero no han nacido ni en la Revolución francesa ni en las cartas de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial en el siglo XX. En la Declaración Universal de 1789, en las cartas constitucionales y en los instrumentos jurídicos internacionales se ha dado forma a los derechos humanos. Con su entronización en estos *corpus* del más alto rango se les dotó de una forma jurídico-positiva, normativa, apropiada al lenguaje especializado, creado y ensayado para su comprensión.

Lo cierto es que, desde una visión atemporal, los derechos humanos de los súbditos de Juan *sin Tierra* eran los mismos que los de los ciudadanos ingleses de nuestra época; los derechos de los campesinos expoliados en 1910 eran los mismos que los que ahora reclaman los trabajadores del campo en los ingenios azucareros o en los interminables surcos donde se cultiva el mismo maíz de hace un siglo.

Esto significa el principio que desde ahora podemos llamar "la atemporalidad de los derechos humanos": los derechos humanos son los mismos, pues la condición humana es la misma. A menos que lleguemos al absurdo de afirmar que los habitantes del siglo XXI tenemos una condición humana superior a la de los pobladores del siglo XVIII, los derechos humanos son y han sido los mismos para cualquier sujeto con rostro humano. Las leyes no nos hacen ni más humanos ni más buenos; las leyes procuran atemperar nuestros instintos, marcar límites y dar reglas para la vida humano social.[2] En el tema de los derechos humanos ese es el gran valor y altísimo significado de las normas sobre esta materia, a diferencia de las leyes civiles, que pueden reconocer mayores derechos al arrendador o más ventajas al inquilino.

¿Qué cambió entonces? Apenas el reconocimiento jurídico de las distintas expresiones de la condición humana irreductible e irreprimible. Ergo, los derechos hu-

[2] Esto coincide con lo dicho por Derrida: "Dado que en definitiva el origen de la autoridad, la fundación o el fundamento, la posición de la ley, solo pueden por definición, apoyarse en ellos mismos, estos constituyen en sí mismos una violencia sin fundamento". Derrida, Jacques, *Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad*, Madrid, Tecnos, 2010.

manos siempre han sido de los humanos; las leyes sobre los derechos humanos solo enmarcaron esos derechos en *corpus* especializados. Las leyes no aumentaron ningún derecho; la libertad no se vio acrecentada con ninguna ley; ningún derecho humano fue creado con las normas, pues sería absurdo afirmar que una norma legal puede cambiar la naturaleza humana para hacer más humanos a los habitantes de una época —con mejores leyes, con legisladores sabios o con gobernantes más buenos o más generosos—. Si acaso, es la virtud la que puede mejorar las leyes, pero esta cuestión escapa a las normas jurídicas; por eso decía Montesquieu que el hombre, creado para vivir en sociedad, pudiera olvidarse de los demás hombres: los legisladores le llaman a sus deberes por medio de las leyes políticas y civiles.[3]

Lo que sí se vio fortalecido con el despertar normativo de los derechos humanos fue el campo de los medios pensados para hacer posible la apropiación, defensa y disfrute de esos derechos inmanentes a la condición humana. Esto significa que el mayor destello de los *corpus* sobre derechos humanos se ubica en las garantías que, en cada lugar y tiempo, sí han cambiado sustancialmente. Así, del *habeas corpus* inglés al *juicio de amparo* de nuestros días, pasando por diversos recursos como el *mandamiento de seguridad* brasileño o la *acción de tutela* colombiana, los ensayos se han dirigido al aseguramiento o garantía de los derechos de los habitantes. Empero, los plausibles esfuerzos que aquí identificamos no pueden dejar de lado la consideración del contexto donde se pretende aplicar los instrumentos jurídicos de defensa de los derechos humanos, y tampoco pueden soslayar el tipo o la forma de organización competencial que cada Estado ha definido para sí. De tal manera, podemos aseverar que la garantía de los derechos humanos, como el enorme reto de nuestro tiempo, debe superar el nivel discursivo del lenguaje jurídico especializado, para asentar sus mayores esfuerzos en la apropiación cultural y la valoración de la realidad del contexto donde esos derechos pueden volverse asequibles en la vida cotidiana, más allá del discurso o las declaraciones normativas de papel.[4]

II. Amparo y otros mecanismos

De esta realidad atroz, que ha sido la marca de todos los tiempos, destacamos la necesidad que cada sociedad ha tenido de idear instrumentos legales para asegurar

[3] Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *El espíritu de las leyes,* Buenos Aires, Ediciones Libertad, 1944, p. 31.

[4] Esto es lo que hemos denominado "derechos humanos de papel" y que coincide con lo que Guastini llama "derechos humanos en el papel". Véase Uribe Arzate, Enrique, "Una aproximación epistemológica a los derechos humanos desde la dimensión vivencial pragmática", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, 2011 y Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001.

los derechos humanos patrimonializados en las cartas constitucionales y en los instrumentos internacionales.

Si del discurso debemos pasar a la acción, los derechos humanos, en su nivel mínimo/exigible, necesitan contar con los instrumentos legales óptimos para hacer frente a toda violación proveniente de cualquier fuente de poder público o privado. Aquí es necesario señalar que en la doctrina se menciona reiteradamente que los derechos humanos deben ser exigibles ante el poder público, pero, como nos hemos percatado de las violaciones que se gestan desde los espacios del poder privado, nos parece oportuno señalar que los instrumentos de garantía deben considerar este relevante aspecto, donde las relaciones entre particulares pueden propiciar agravios y vejaciones a otros habitantes.[5]

El tratamiento de las violaciones a derechos humanos provenientes de actos de particulares tiene ya un avance importante; incluso, algunos derechos de particulares son tratados desde la dimensión social o grupal, y no siempre tienen frente a sí al poder público como sujeto obligado. Derechos humanos de proyección social, como el derecho al agua, pueden encontrar serias oposiciones de otros grupos o comunidades a proveerles del vital líquido a las comunidades aledañas.

En este sentido, el concepto de poder público ha tenido que ser tratado con sumo cuidado si se pretende comprender, en el ámbito de protección a los derechos humanos, a los actos que tienen otras fuentes y otros modos de gestación; *verbi gratia*, la industria minera que en muchos lugares está agotando los recursos hídricos, la tremenda deforestación que causa la industria inmobiliaria, los productos chatarra de la industria alimenticia y sus impactos nocivos en la salud de las personas; derechos todos estos que, como principal obligado a su respeto y garantía, tienen frente a sí a particulares, cuya voracidad el Estado debe atenuar y controlar.

Como pareciera que a fin de cuentas es un asunto del poder público que los habitantes advierten lejano u omiso, permisivo y hasta cómplice, es importante señalar qué tipo de actos pueden y deben ser reclamados de manera directa a quienes ejercen el poder público y qué actos deben ser exigidos a los particulares. En ambos casos, nos parece que los procedimientos deben ser diferentes y las exigencias —aunque inicialmente parecidas— tendrán también formas distintas de atención y respuesta, porque en todos los casos y en última instancia deberá haber un pronunciamiento por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado.

En seguimiento de este planteamiento, el ejercicio de los instrumentos para la garantía de los derechos humanos tendrá que ponderar si la fuente de agravio es pública o privada. Aun cuando los órganos jurisdiccionales deberán intervenir para decidir sobre el fondo de la cuestión, este aspecto es importante para definir qué tipo de mecanismo es el más adecuado procesalmente.

---

[5] Puede verse al respecto, Estrada, Alexei Julio, *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

Hasta ahora, en México el juicio de amparo se ha ocupado de resolver los conflictos nacidos de la relación gobernante-gobernado, ya sea en la vía directa (contra resoluciones definitivas) o en la vía indirecta (ante violaciones a derechos fundamentales). El principio de que el acto de autoridad determina la procedibilidad del juicio de amparo es un tema que, consideramos, debe ser sujeto a revisión, pues las violaciones pueden tener ahora fuente diversa al poder público.

De tal guisa, la revisión —necesariamente histórica— del juicio de amparo directo nos sitúa de inmediato en la encrucijada de su evolución futura o la continuidad del *statu quo* que lo ha llevado a constituirse como el más eficaz mecanismo de protección a derechos humanos en la vía jurisdiccional, pero ciertamente limitado en sus alcances, dados las condiciones y requisitos de procedibilidad que la propia Constitución y la Ley de Amparo señalan.

De acuerdo con nuestro planteamiento, la ideación del juicio de amparo, como el procedimiento más eficaz para poner coto a los excesos de quienes ejercen el poder público, tuvo una gestación adecuada al contexto, donde se requería que las sentencias que resolvían los jueces locales tuvieran una revisión técnicamente más cuidada y políticamente menos comprometida con el poder del gobernador en turno. La revisión por un juez *ad quem* incluyó, al mismo tiempo, la posibilidad de recurrir ante otra jurisdicción. Esta situación ofreció, desde entonces, una doble garantía para el quejoso, que no solo tuvo la oportunidad de alegar posibles vicios de inconstitucionalidad en la resolución de los jueces locales —normalmente confirmada por la Sala—, sino, además, abrió ante él el acceso a la jurisdicción federal, presumiblemente menos vinculada a los poderes locales e independiente de cualquier otro órgano jurisdiccional o político.

En la evolución del juicio de amparo directo encontramos una clara vocación por el control de las decisiones jurisdiccionales de los órganos locales y de otros órganos con atribuciones para emitir resoluciones que dirimen conflictos en materias como la administrativa, laboral, fiscal y agraria, principalmente.

Si bien este tipo de control constitucional incluyó a los órganos federales, un análisis más detenido nos indica que el amparo directo tuvo entre sus propósitos esenciales uno de naturaleza política que se identifica en el control de los poderes locales (concretamente de los gobernadores, desde entonces erigidos en los máximos poseedores del poder político en sus entidades). Recordemos que la "federalización" del juicio de amparo en la Constitución de 1857 se forjó paulatinamente desde 1842 hasta el Acta de Reformas de 1847, con base en la idea de que México se debía configurar como un Estado federal, garante de los derechos de los gobernados.

Por supuesto, el juicio de amparo, que nace en el artículo 25 de Acta de Reformas de 1847, que se amplía en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 y que aterriza finalmente en los artículos 103 y 107 de nuestra vigente Constitución de 1917, es la primera de las defensas y, por tanto, el mejor y más positivo control constitucional de las garantías individuales, también conocidas y publicitadas como

derechos humanos, libertades individuales, derechos fundamentales o derechos públicos subjetivos.[6]

III. La dualidad competencial en el Estado federal

A partir de la "federalización" del amparo en la Constitución mexicana de 1857, quedó claro que nuestro país había decidido cimentar su sistema de control constitucional en un proceso constitucional vernáculo, ciertamente nacido en una Constitución local. En consecuencia, nuestro juicio de amparo, perfeccionado ya en la Constitución Federal de 1857, adquirió vida jurídica positiva a través de la integración sucesiva de sus elementos peculiares en la obra conjunta de Rejón y de Otero; al primero incumbe el galardón de haberlo concebido e implantado con sus notas esenciales como institución local, correspondiendo al segundo el honor de haberlo convertido en federal en el Acta aludida.[7]

Desde 1861, año de la promulgación de la Ley de Amparo, hasta la fecha, el juicio de garantías ha tenido una honda significación para la vida del pueblo de México, al servir como el instrumento constitucional por antonomasia para defender a los gobernados de los actos de autoridad. Así lo ha consignado la historia constitucional de México y, por eso, sin exageración, podemos ubicarlo como uno de los procesos constitucionales más eficaces en el derecho comparado para la garantía de los derechos fundamentales.

Hoy que algunas entidades federativas han incluido procedimientos similares al juicio de garantías en sus cartas constitucionales para asegurar los derechos de los habitantes, es momento de reflexionar sobre las perspectivas del juicio de amparo directo en contexto. Esta afirmación resulta de suma relevancia a la luz de la organización jurídico-política adoptada por nuestro país desde la segunda mitad del siglo XIX.

El planteamiento directo y llano es si, desde el diseño federal, el juicio de amparo directo puede seguir siendo el procedimiento más eficaz para la garantía de los derechos de los habitantes o si es tiempo ya de devolverlo al ámbito local que marcó su nacimiento. La idea del proceso constitucional local que algunas constituciones locales prevén, y que ha recibido el nombre de "miniamparo", plantea esta seria disyuntiva, pues resulta lógico afirmar que, al seguir existiendo el amparo "federal", los procedimientos similares de las entidades federativas seguirán adormecidos y arrinconados en la inutilidad jurídica, ya sea por la desconfianza de los habitantes o por la ausencia de una decisión terminal que, desde el ámbito local, dé certidumbre a las resoluciones de los jueces locales. Parece que la desconfianza y la falta de pene-

6 Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2000, pp. 19 y 20.

7 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1991, p. 136.

tración cultural en la sociedad han influido fuertemente para no permitir la recia generación de una cultura constitucional local en un sistema federal que ha mantenido en latencia las atribuciones locales.

En este punto, es muy importante señalar los alcances actuales de la procedibilidad del juicio de garantías en el contexto federal donde se desahoga. *Id est*, resulta de gran relevancia definir si en la concepción actual, a la luz del constitucionalismo contemporáneo y de cara a la forma de organización federal —donde es cada vez mayor el desarrollo de un derecho constitucional local—, el juicio de amparo directo puede/debe renovarse y, en todo caso, en qué aspectos debe hacerlo para servir mejor a la garantía de los derechos fundamentales previstos, tanto en la Constitución Federal como en las constituciones locales de las entidades federativas.

Podemos aseverar que, de acuerdo con ese aspecto que define decisivamente las posibilidades de un mejor desarrollo del amparo directo en cualquiera de sus orientaciones, la doctrina constitucional tiene que atender, al menos, los siguientes aspectos fundamentales en lo que aquí tratamos, a saber:

1) la naturaleza del juicio de amparo directo;
2) la naturaleza de los procedimientos locales, garantes de los derechos constitucionales de los habitantes;
3) los alcances del federalismo como organización jurídico política de doble dualidad competencial, y
4) la coexistencia de dos órdenes constitucionales basados en sendas constituciones políticas que, a fuer de no volver repetitivas a las constituciones locales, debe trazar con absoluta concisión los alcances de la jurisdicción constitucional local.

Con el abordaje de estas cuatro preguntas fundamentales podremos saber si el juicio de amparo directo (federal como está) deberá seguir siendo el proceso constitucional *exclusivo* y *excluyente* de cualquier otra jurisdicción o procedimiento o si, por el contrario, es pertinente darle mayor vida a los procesos constitucionales locales; "miniamparos" que puedan amparar a los habitantes con eficacia desde los espacios de la jurisdicción constitucional local.

En cuanto al primer aspecto planteado, el juicio de amparo directo tiene claramente definida su competencia y, con ello, no resulta complicado entender su naturaleza y encomiables tareas; se trata de un proceso constitucional de última instancia que solamente conocen jueces federales. El asunto de su procedibilidad muestra que el amparo sirve para la revisión de sentencias y resoluciones que ponen fin al proceso; proceso que puede ser federal o local y que, salvo el ámbito electoral, alcanza cualquier espacio material del derecho.

De este modo, el juicio de amparo enfoca sus posibilidades de garantía a los actos y normas y, a partir de la existencia de las acciones de inconstitucionalidad, ahora

preferentemente a las resoluciones de naturaleza jurisdiccional que ponen fin a una controversia de fondo. Así, el amparo directo funciona como recurso de casación para la revisión final y definitiva de lo que los tribunales y otras autoridades con atribuciones jurisdiccionales han resuelto en los asuntos de su competencia.

Queda claro que, en su uso como casación, el amparo directo somete a revisión el fondo y forma de la resolución controvertida. Sin embargo, el tema no queda tan claro cuando el amparo se endereza contra resoluciones —que ponen fin al proceso— de órganos no jurisdiccionales, *verbi gratia*, una decisión de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Instituto Federal de Telecomunicaciones o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en las cuales la resolución —claramente no jurisdiccional— resuelve de fondo una cuestión que amerita ser revisada.

Para ejemplificar mejor lo aquí dicho podemos citar el caso de los países donde las cuestiones atinentes a la información sobre el quehacer público (uso de recursos, toma de decisiones, negativa de informar, ocultamiento de datos) se ventilan a través del proceso constitucional llamado *habeas data*. Desde luego, en el caso referido existe una resolución que pone fin a la solicitud del ciudadano y, ante la negativa del órgano encargado de dar acceso a la información, la revisión tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la información.

Visto así, el tema que nos ocupa tiene muchas más aristas que las usualmente tratadas en la doctrina, pues la variedad de asuntos y materias que pueden ser sometidos a revisión en el juicio de amparo abarca prácticamente todas las manifestaciones en las que el poder público decide sobre una cuestión concreta mediante la emisión de una resolución de fondo.

A nuestro juicio, la expresión "resolución de fondo" es, en todo caso, el tema que debe ser analizado para acabar de configurar adecuadamente la naturaleza jurídica del juicio de amparo directo. Esto es, si el juicio de garantías tiene como tarea revisar la constitucionalidad de la resolución que pone punto final a una cuestión de fondo, cabe preguntarnos si, en aras de hacer más efectiva la actuación de los tribunales de amparo, sería conveniente abrir un abanico con mayores alternativas, dejando a los tribunales colegiados la revisión de las resoluciones eminentemente jurisdiccionales —por lo pronto federales y locales—.

Desde luego, el asunto que nos ocupa requiere un análisis muy particular y especializado. Sirvan estos breves comentarios solamente para llamar la atención sobre la pertinencia de fortalecer los mecanismos de garantía de los derechos de los habitantes mediante la identificación de la naturaleza, alcances, posibilidades y límites del juicio de amparo directo.

En cuanto a la segunda cuestión que aquí nos ocupa, relativa a la naturaleza de los procedimientos locales, ensayados para la garantía de los derechos constitucionales de los habitantes, comenzaremos diciendo que en las entidades federativas no hay uniformidad ni en las denominaciones que reciben ni en los pormenores de su

procedibilidad y de sus alcances. Solo a manera de ejemplo citaremos el caso del *juicio de protección de derechos humanos* previsto en el numeral 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz y los *medios de defensa* previstos en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que dejan clara su imprecisión.

En estos casos es claro el propósito de los procesos constitucionales locales referidos; sin embargo, ninguno tiene efectos terminales en el ámbito de la jurisdicción constitucional local; es decir, la resolución que sobre ellos recaiga todavía puede ser revisada en vía de amparo. En buena medida, esa enorme limitación en cuanto a la certidumbre que ofrece a los gobernados es la que ha propiciado que dichos procesos estén prácticamente enmohecidos.

Por añadidura, podemos decir que lamentablemente la jurisdicción constitucional local no se ha enfocado a la profesionalización de sus jueces constitucionales; en algunos casos, la Sala Constitucional ni siquiera funciona regularmente y solo se integra cuando algún asunto requiere ser atendido.[8] Además de este desinterés evidente, no podemos soslayar la enorme influencia que los gobernadores tienen sobre el poder judicial local; así, a los aspectos que nacen del fondo de la cuestión debemos agregar otros derivados del ejercicio del poder público, claramente concentrado en el titular del ejecutivo.

Como podemos colegir de lo aquí dicho, los instrumentos de la jurisdicción constitucional local son inviables en las circunstancias actuales, que muestran en la cotidianidad del ejercicio del poder público un sometimiento anacrónico de los órganos del poder judicial. Si bien se podrá decir que los gobernadores no dan indicaciones a los jueces o que la independencia judicial es intocable, lo cierto es que, si esto se puede afirmar en la mayoría de los asuntos del orden común, los temas que atañen al orden constitucional tienen un tratamiento diferente, porque la política no puede estar desvinculada de la función judicial o, tal vez mejor dicho, la jurisdicción también es tarea política —en este caso, la jurisdicción constitucional local es elocuente—.

Ahora bien, en lo que toca a los alcances del federalismo como organización jurídico-política de doble dualidad competencial, todo parece constatar la ruptura entre el discurso jurídico-constitucional y la realidad de la actuación de los órganos del Estado. México solo es federal en la norma constitucional, porque hay una relación de dominio —en algunos casos asfixiante— de las autoridades federales respecto a las entidades federativas. Nos parece que sobre este punto no es necesario decir mucho; basta referir la concepción equívoca de las atribuciones originarias y residuales para dar cuenta del tremendo desliz que nos ha llevado a consignar potestades

[8] Véase el art. 63, frac. IV bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, que señala: "Son facultades del Consejo de la Judicatura: […] IV bis. Designar de entre los magistrados que formen parte del Pleno, a los que en forma temporal integren la Sala Constitucional y dentro de ellos al instructor".

mayores para "la federación" y apenas unas atribuciones residuales (art. 124 de la Constitución mexicana) para los estados, que no son ni libres ni soberanos, y menos —o casi nada— para los municipios, que funcionan débilmente con presupuestos y atribuciones acotados.

En suma, la concentración del poder en los órganos federales y, con mayor nitidez, la concentración de una dualidad competencial en el titular del ejecutivo (jefe de Estado y jefe de Gobierno) ha desdibujado al sistema federal mexicano para convertirlo en una expresión rebuscada y hasta falaz del verdadero federalismo, que debe reconocer en las entidades federativas y en los municipios la base y origen de las atribuciones federales.

En el mismo orden de ideas, la coexistencia de dos órdenes constitucionales basados en una Constitución Federal y 31 constituciones locales representa, sin duda, el mayor desafío para el desarrollo del Estado y para el funcionamiento vigoroso de la jurisdicción constitucional en México. En el sistema federal imperfecto que tenemos, las constituciones políticas de las entidades federativas repiten —por mandato de la Constitución Federal (art. 40)— lo que dice la carta magna; algunas constituciones han intentado avanzar más allá de lo que consigna la Constitución Federal, pero es claro que en el diseño federal que tenemos, y merced a la doctrina de las atribuciones originarias que, se entiende, nacen en el ámbito federal, los procesos constitucionales locales que se apartan de lo prescrito por la Constitución Federal —*v. gr.*, los ensayos de referéndum, plebiscito o el control constitucional de las leyes locales— están prácticamente anulados. Sobre esta cuestión, es muy interesante el debate respecto a las extensiones que las constituciones locales pueden incluir en su texto, cuando esto no lo prevé la carta magna. Consideramos que la doctrina constitucional tiene todavía mucho qué decir sobre las posibles expresiones de inconstitucionalidad contenidas en las constituciones locales; al parecer, el postulado de una mayor garantía salva la cuestión; sin embargo, aquí se hace evidente la difícil configuración de un sistema dual de jurisdicción constitucional en México, pues de poco sirven los instrumentos de garantía en el escenario de las entidades federativas, si las resoluciones de los jueces constitucionales locales no deciden de manera terminal el fondo la cuestión planteada.

IV. Universalidad y límites de los derechos humanos

Así es como funciona el sistema de justicia constitucional en México; así es como opera el juicio de amparo directo "federalizado" en detrimento —si se nos permite la expresión— de los procesos constitucionales locales. Lejos de cualquier apología o defensa anacrónica de la soberanía de las entidades federativas, y sin mayor argumento para los propósitos que aquí nos ocupan, lo cierto es que la garantía de los derechos de los habitantes no ha encontrado un mejor referente que el juicio de garantías.

Como ya fue dicho, las entidades federativas no han avanzado y es posible que la experiencia histórica sea el mejor indicador para que el amparo directo siga reservado a los jueces federales. Lo que aquí nos interesa tratar es la cuestión de fondo sobre lo que el juicio de amparo directo pretende garantizar. Nuestra pesquisa tiene que citar necesariamente lo que dice el artículo 103 de la carta magna:

> Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite
> I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
> II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
> III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La fracción I del numeral citado se refiere indefectiblemente a los casos en que procede el juicio de amparo directo. Este tipo de amparo se puede intentar, según lo señala el artículo 107 de la carta magna, en su fracción V:

> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […]
>
> V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes […].

¿Qué es lo que se trata en el fondo?; ¿qué hay en el fondo de la cuestión de todo juicio de amparo? El propósito de asegurar los derechos constitucionalmente reconocidos (otorgados, dirán otros) a los habitantes.

Con la intención de abrir más el ámbito de procedencia del juicio de amparo directo podemos iniciar con una afirmación provocativa del tenor siguiente: el juicio de amparo directo debe garantizar los derechos de los habitantes, tramitados en un procedimiento y sometidos a la valoración de cualquier órgano con competencia para resolver el fondo.

La pregunta surge espontáneamente: ¿solo se deben tramitar por vía de amparo directo las solicitudes de revisión de resoluciones?; ¿no estaremos duplicando las tareas jurisdiccionales al dejar la vía indirecta a violaciones directas a los derechos de los habitantes? Parece que el lenguaje jurídico otra vez es imperfecto: si el amparo indirecto procede contra violaciones directas a los derechos fundamentales, ¿por qué el amparo directo es improcedente contra ese "tipo" de violaciones directas? Parece que el amparo directo necesita ser direccionado desde la garantía inmediata de los

derechos de los habitantes; posiblemente un mejor diseño deje la cuestión de fondo de las resoluciones que ponen fin al procedimiento a una especie de amparo casación o amparo revisión; de este modo, el mejor ensayo de amparo directo deberá atender violaciones directas que con toda puntualidad marca la legislación respectiva (*v. gr.*, violaciones a la libertad personal y cualquier decisión tomada desde el poder público para anular o menoscabar derechos fundamentales fuera del procedimiento).

En este punto, las reiteradas alocuciones a los derechos fundamentales merece también una anotación puntual sobre la relación conceptual y epistémica que guarda con los derechos humanos —paradójicamente reconocidos en la Constitución y en todos los tratados internacionales—, que no son atendibles de inmediato y de manera directa por vía de amparo directo.

¿Hasta dónde alcanza la universalidad de los derechos humanos, *per se*, para asegurar de manera franca e inmediata los derechos de los habitantes, si el Estado tiene tortuosos mecanismos y múltiples instancias para hacerlos exigibles? Aquí se ubica, en nuestra opinión, la cuestión de fondo en lo que toca a la visión prospectiva sobre el juicio de amparo directo. A partir de la reforma constitucional de 2011, los conceptos hasta entonces utilizados para el tratamiento y la procedibilidad del juicio de amparo cedieron su lugar al concepto de derechos humanos. Las viejas voces "garantías individuales", "derechos del gobernado", "derechos subjetivos públicos", que durante décadas marcaron los lineamientos de nuestro juicio de garantías, fueron reemplazadas por la expresión "derechos humanos", que ahora se ha extendido a todos los ámbitos locales e internacionales para ratificar su fuerte desarrollo doctrinal, legislativo y jurisprudencial en los tribunales domésticos y en las cortes regionales, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con este nuevo lenguaje, que implica fondo y forma, nuestros procedimientos de aseguramiento de los derechos de los habitantes han tenido que iniciar una búsqueda a través de ensayos que seguimos operando para realizar debidamente la garantía de los derechos humanos en el Estado constitucional. Esta ruta es la que, en general, ha comenzado a imponer una nueva forma de articulación entre los órdenes nacional e internacional. A nuevos derechos, nuevos procesos; a nuevo lenguaje más pulido, más específico y más especializado, deben corresponder también procesos constitucionales más puntuales para cada derecho que se pretenda proteger.

En este orden de ideas, la voz "derechos humanos" —predominante en la doctrina y la legislación doméstica e internacional— nos fuerza a revisar hasta dónde el lenguaje y las instituciones establecidas para la garantía de los derechos de los habitantes en México responde a esta necesidad y corresponde con los recientes desarrollos que tienen lugar en el sentido, fondo y forma de las resoluciones de las cortes internacionales.

La explicación de esta cuestión sustancial implica la necesaria concordancia entre los modos de abordar asuntos que están encaminados al mismo propósito, aunque desde diferente escenario y a partir de reglas procesales ciertamente distintas.

Lo que intentamos decir es que el juicio de amparo directo parece estar a la zaga de las novedosas formas de interpretación que se plantean en el ámbito internacional y de los mecanismos de protección de los derechos humanos en sede internacional, precisamente porque, en la proyección metaestatal, la garantía es más abierta, los criterios de los jueces no están predeterminados por normas rígidas y esa maleabilidad permite la creación jurídica de mayores alcances para la garantía de los derechos humanos.

Desde luego, en la comparación aquí citada, los tribunales internacionales tienen sus propios retos. Tal vez entre los más significativos se ubique la dimensión temporal del asunto que deben conocer y resolver, pues la reparación del daño o restitución del derecho humano violentado puede ser inoperante si el proceso tarda en ser resuelto; el otro desafío radica en la mayor exigencia de la fuerza vinculante de sus resoluciones y en la extensión de su jurisdicción a los Estados que hasta hoy no la han aceptado.

Pues bien, con lo que hasta aquí hemos pretendido mostrar, creemos que la garantía de los derechos de los habitantes tiene que buscar nuevos caminos para hacer viables los derechos contenidos en los más elevados instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. En lo que nos interesa sobre el tema en comento, podemos decir que el juicio de amparo directo tiene que responder con mayor prestancia a las demandas de protección jurisdiccional de los habitantes. Hasta hoy, los requisitos de procedibilidad y las exigencias técnico-legales que marca la Ley de Amparo en vigor han puesto fuera del alcance de la mayoría de los habitantes este proceso tan eficaz, pero complejo y, en cierto modo, limitado en sus efectos, pues la relatividad de la sentencia todavía no permite configurar espacios más amplios de protección para un número mayor de habitantes, incluso cuando no se han apersonado a juicio —como puede ser en el caso de los derechos difusos, colectivos o de grupo—.

Precisamente de estas notas de universalidad y garantía de los derechos humanos podemos desprender la necesidad de dar paso a formas más cercanas y flexibles de nuestro juicio de garantías, a fin de abonar a la construcción de un contexto propicio para una protección mayor y más eficaz de los derechos humanos en México. Así, en la sumatoria de los instrumentos, mecanismos y escenarios idóneos para auspiciar este propósito, debemos decir que ningún otro proceso constitucional se equipara al juicio de amparo en eficacia y efectos vinculantes; sin embargo, la construcción de un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos —formalmente desde 1992— ha impulsado una vía que aventaja en proximidad, accesibilidad y sencillez al sistema jurisdiccional del amparo.

La existencia de esta dualidad para la garantía de los derechos humanos puede mirarse con beneplácito, en aras de generar una cultura para el respeto invariable de los atributos esenciales de los seres humanos; sin embargo, no podemos dejar de señalar que la vía no jurisdiccional también tiene enormes retos, que básicamente se focalizan en superar la apatía y desinterés de las autoridades señaladas como responsables de

violaciones a derechos humanos. En este punto, las recomendaciones y sus efectos reparatorios deben ser objeto de una revisión de fondo.

Cerramos este acápite con una reflexión final sobre la coexistencia de esta dualidad —jurisdiccional y no jurisdiccional— para la promoción, defensa y garantía de los derechos de los habitantes, que también son gobernados, ciudadanos, extranjeros, migrantes; seres humanos todos que viven sus vidas en riesgo permanente de ser agraviados en múltiples formas, desde la ausencia de políticas públicas y la falta de planeación democrática para la atención de áreas prioritarias como alimentación, salud, educación, hasta las amenazas y la concreción de violaciones a la integridad y a la vida, materializadas desde el abuso del poder. ¿Cuál es la posibilidad del juicio de amparo directo para servir a todo este abanico de necesidades de los habitantes? Sirve para conocer y salvaguardar la constitucionalidad de las resoluciones definitivas provenientes de una amplia variedad de autoridades y órganos jurisdiccionales, pero no sirve —porque no es procedente— para todo lo demás, que también necesita un eficaz control de la constitucionalidad. Como podemos ver, el amparo directo tiene dos posibilidades: transformarse radicalmente para incluir en sus tareas el control de la constitucionalidad de actos y normas y no solamente la regularidad constitucional de las resoluciones de fondo, o convertirse en un diente más del engranaje que el sistema de control de la constitucionalidad necesita para la garantía de los derechos humanos en el Estado constitucional.

En su momento, la doctrina se refirió a las tres grandes derivaciones o caminos del amparo: el amparo casación, el amparo contra leyes y el amparo-soberanía, los cuales ilustraban conceptualmente esta circunstancia. Hoy el amparo como casación no abarca todas las materias —baste citar los asuntos electorales para dar cuenta de ello—, y tampoco opera eficazmente como amparo contra la inconstitucionalidad de las leyes (ni siquiera hay atisbos de realizar un control *a priori*, a pesar de ser este un indicador puntual de la regularidad constitucional-legal de un país). Como amparo para asegurar la soberanía de las entidades federativas o para la preservación del ámbito competencial federal, el amparo fue reemplazado con las controversias constitucionales y hasta con ejercicios de orden político que siguen otras reglas, como la Conferencia Nacional de Gobernadores. En suma, el amparo directo debe ser objeto de un proceso de reingeniería constitucional que nos permita ponderar sus ventajas y toda su generosidad, y también advertir, con objetividad y sin apasionamiento, sus evidentes limitaciones conceptuales, teóricas y pragmáticas.

V. El nuevo amparo y su permeabilidad

En seguimiento a los planteamientos aquí vertidos podemos ir puntualizando algunos aspectos que el juicio de amparo directo puede atender.

Para este propósito, no podemos dejar de citar algunas condiciones que inciden y que determinarán las posibilidades del proceso de reconstrucción arriba anunciado:

a) la dualidad competencial entre el ámbito federal y los espacios locales;
b) la doble vía (jurisdiccional y no jurisdiccional) para la garantía de los derechos humanos;
c) la dimensión temporal de la cuestión objeto de revisión desde el juicio de amparo directo (¿amparo *a priori*?), y
d) la(s) materia(s) que puede(n) ser objeto del juicio de amparo directo (¿solo resoluciones de fondo?).

Por cuanto ve a la primera condición, es pertinente señalar que el juicio de amparo directo debe extender las posibilidades de su procedibilidad a los espacios locales. El argumento que abona esta afirmación no requiere más que afianzar la existencia de dos ámbitos competenciales en el Estado mexicano y, por ende, la necesidad de dar vida a los espacios locales, concretamente en las atribuciones de la jurisdicción constitucional local.

En nuestra opinión, mientras los órganos de control constitucional local no funcionen plenamente, la gran carga de la justicia constitucional seguirá en el ámbito federal, con todos los pormenores que esto implica, entre los que hemos subrayado la concentración inoperante de atribuciones en la "zona federal", contraria al espíritu federalista que nos ha identificado desde el siglo XIX.

¿Qué propuesta es viable al respecto? Con el interés de fortalecer a los órganos constitucionales de las entidades federativas y la vida federal en México, parece oportuno el ejercicio de una dualidad jurisdiccional concurrente que puede operar en alguna de estas dos alternativas —luego de homologar los procesos constitucionales locales que están señalados para la garantía de los derechos después de que ha sido dictada una resolución definitiva por los jueces y otras autoridades locales—: una opción es dejar a los quejosos la elección de la vía que mejor les acomode para el conocimiento y desahogo del amparo directo —sea en sede local o ante los tribunales federales—. En este supuesto, será necesaria una reforma constitucional que otorgue facultades como tribunal terminal a las salas y cortes constitucionales de las entidades federativas.

Otra opción es diseñar una doble jurisdicción, en la cual los juicios de amparo directo puedan ser conocidos por las salas constitucionales y solo en los casos donde exista una cuestión constitucional de fondo dejar la procedibilidad ante los tribunales colegiados, a fin de evitar el amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En todo caso, es necesario reconocer a los órganos de control constitucional local capacidad para resolver —como tribunales terminales— las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el amparo directo, que en este caso puede llamarse igual; la única diferencia será el órgano abocado a su conocimiento y resolución; los efectos serían los mismos y, con ello, daríamos vida al sistema federal de justicia constitucional, aún germinal en nuestro país.

Por otra parte, en lo que concierne a la doble vía (jurisdiccional y no jurisdiccional) para la garantía de los derechos humanos, la reconstrucción del juicio de amparo directo tiene que comenzar el uso de un lenguaje más adecuado a las cuestiones que son objeto de su tratamiento. Con esto, la procedencia de este proceso constitucional no tiene que definir sus adjetivos a partir de la existencia de una resolución de fondo. El amparo directo puede simplemente llamarse "amparo" y determinar su procedencia —sin más— por la naturaleza vinculante de sus efectos. A diferencia de las quejas e investigaciones de los organismos públicos para la protección y defensa de los derechos humanos, el proceso constitucional de amparo —en sede local o federal— seguirá teniendo los efectos actualmente previstos en la Constitución, en la Ley de Amparo y en los demás ordenamientos relacionados con esta cuestión.

A nuestro juicio, el mayor desafío se ubica en el esfuerzo de ingeniería constitucional capaz de ensamblar ambas vías para el aseguramiento de los derechos de los habitantes. El amparo —en cualquier sede, según la reforma propuesta— seguirá siendo el proceso constitucional por antonomasia en México; sin embargo, la concepción misma de su *quid* y *telos* hace difícil el principal derecho de los habitantes en este campo, que es el derecho de acceso a la justicia; el amparo es altamente técnico y costoso y, con este doble problema, se vuelve inaccesible para la mayoría de los habitantes.

Luego entonces, ¿cómo llevar la gratuidad y sencillez de los procedimientos de queja ante los organismos públicos de la materia hasta el amparo directo?; y en la misma tónica, ¿cómo llevar los efectos vinculantes y la fuerza de las resoluciones de amparo a las recomendaciones? Aquí es donde tenemos que ensayar las posibilidades de un sistema garante de los derechos de los habitantes después de la resolución de fondo, que implique sencillez, cercanía, gratuidad y eficacia.

En lo tocante a la dimensión temporal de la cuestión que es objeto de revisión mediante el juicio de amparo directo, podemos decir que se trata de un tema ni siquiera avizorado por la doctrina, salvo en las consideraciones que marcan la procedibilidad de este proceso constitucional. De este modo, se plantea que la resolución debe ser definitiva, con lo cual podemos deducir que la dimensión temporal solo se puede referir a un asunto resuelto previamente.

Al no existir posibilidades de una revisión constitucional *ad intra* del procedimiento que luego propicia la interposición de un juicio de amparo, el asunto se deja seguir hasta su resolución final y, de cara al principio de definitividad (exigido para la procedibilidad del amparo), se vuelve nugatoria cualquier posibilidad de denunciar antes de la resolución de fondo la posible inconstitucionalidad —que luego debe atenderse durante la tramitación del juicio de garantías—.

Como nota para posteriores exploraciones, dejamos aquí esta reflexión: si el amparo directo tiene en su raíz el propósito de asegurar la constitucionalidad de las resoluciones definitivas, ¿por qué no ideamos los mecanismos viables para que esta revisión pueda plantearse *a priori* y el futuro quejoso no tenga que esperar a que se cometa la irregularidad constitucional?

Por último, nos resta hacer algunas anotaciones a modo de reflexión sobre el futuro desarrollo de la materia que puede ser objeto del juicio de amparo directo. Hasta ahora está claro que solamente se pueden promover amparos contra resoluciones de fondo ante los tribunales colegiados; sin embargo, nos queremos atrever a plantear la posibilidad (y pertinencia) de que el amparo —federal y local, jurisdiccional y no jurisdiccional, preventivo o correctivo— pueda tramitarse para algunas otras cuestiones que el Estado constitucional debe garantizar y que, por ahora, el amparo directo no puede atender.

Nos preguntamos, por ejemplo, sobre los procesos formales y materiales de creación de normas. El poder legislativo, que cumple formalmente con el proceso legislativo, y los otros dos poderes, que pueden emitir normas desde el punto de vista material, no encuentran frente a sí posibilidades claras para la observancia puntual de la constitucionalidad de fondo y forma de las normas creadas.

El poder legislativo no cuenta, ni hacia su interior ni fuera de su estructura y funcionamiento, con un mecanismo para el control de la constitucionalidad de las leyes emitidas, y ello genera un gran problema para el Estado constitucional, que debe volver a la regularidad constitucional el caso de las normas inconstitucionales, ya sea a través del amparo contra leyes o de las acciones de inconstitucionalidad. Desde luego, la existencia de estas dos vías para controvertir la constitucionalidad de una norma no arregla el problema de fondo, que se ubica en el proceso de creación de leyes. Según el estado de la cuestión, el poder legislativo aprueba las normas y el ejecutivo las promulga; dicho coloquialmente, no hay un control de calidad sobre el proceso legislativo y, menos aún, sobre su producto, que son las normas creadas.

Por su parte, los órganos ejecutivo y judicial, e incluso los órganos constitucionales autónomos que tiene capacidad para crear sus normas, tampoco cuentan con los mecanismos de revisión y cuidado de las normas que aprueban. Esta carencia se traduce en la imposibilidad de asegurar la constitucionalidad de las normas contenidas en decretos, reglamentos y hasta en tratados internacionales. Por absurdo e inaudito que esto parezca, así está configurado el sistema de justicia constitucional en México, en el cual, la actividad legislativa material tampoco cuenta con el control de calidad que un sistema constitucional debe exigir de los órganos que producen normas.

En este rubro, el resultado es catastrófico, pues el orden jurídico del Estado se puebla de normas inconstitucionales que luego necesitarán ser revisadas por la Corte en las acciones de inconstitucionalidad. Ergo, hace falta poner sobre la mesa la procedibilidad de un mecanismo de control constitucional que permita la verificación de la regularidad constitucional de las normas (formales y materiales) antes de su aprobación. El escenario *a priori* y la legitimación activa son, junto al tema de los efectos de la resolución, los asuntos de mayor exigencia técnica. En todo caso, el amparo directo puede servir para tan encomiable propósito.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

Jaime Cárdenas Gracia

I. Introducción

En México no existe federalismo judicial. Casi todas las decisiones de los tribunales locales, aun las de carácter constitucional local, son susceptibles de ser revisadas por los tribunales federales. El antifederalismo en materia judicial es el más antiguo, nació en el siglo XIX y se empezó a consolidar en 1869, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el famoso caso del juez de letras de Culiacán, Miguel Vega. En este ensayo daremos cuenta de esa historia antifederalista y de los intentos frustrados por recuperar el federalismo judicial.

Sin embargo, no solo en el ámbito judicial, sino en la mayoría de los campos, el federalismo en nuestro país es precario. En los últimos años y crecientemente desde la implementación del neoliberalismo en el país, durante la segunda mitad de los años ochenta, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se han incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencia de los estados y los municipios.

El precepto más reformado de la Constitución de la República es el 73. Las razones de esa creciente centralización jurídica obedecen a lógicas externas e internas. Dentro de las externas, el neoliberalismo globalizador —en la conformación de los centros hegemónicos mundiales— prefiere negociar e interactuar con las autoridades centrales de los Estados nación para homogeneizar políticas, normas e instituciones en beneficio del capitalismo mundial, sin que las entidades federativas o regiones que conforman esos Estados nacionales constituyan un obstáculo, límite o restricción para lograr los fines deseados.[1] Dentro de las razones internas, la vida política na-

[1] Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007; Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004; Harvey, David, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal,

cional se ha distinguido, después del presidencialismo autoritario, por el incremento del pluralismo político —más partidos en la competencia electoral— pero, a cambio, las autoridades federales, en particular el presidente de la República, aumentan los mecanismos de control e intervención en las entidades federativas y en los municipios sobre una gran cantidad de materias: las finanzas y la deuda pública, la educación, la salud, el sistema penal, entre otras. El Ejecutivo Federal busca recuperar el terreno perdido por el avance de la exigua liberalización democrática nacional, y porque los centros financieros trasnacionales le piden cuentas sobre sus intereses y designios geopolíticos, por lo que se cree obligado a reprimir, limitar y restringir los ámbitos de libertad, soberanía o autonomía en las entidades federativas.

Las reformas estructurales de los últimos sexenios, particularmente las promovidas por el expresidente Enrique Peña Nieto, se caracterizaron por su profundo antifederalismo. Todas las materias de las reformas estructurales —energía, telecomunicaciones, educación, sistema financiero hacendario, fiscal, penal, disciplina financiera para las entidades federativas y municipios, transparencia, derechos humanos, sistema nacional anticorrupción, electoral— se "centralizaron". Las entidades federativas vieron adelgazar sus ámbitos de actuación. La debilidad jurídica de los estados es enorme, a la par que su debilidad presupuestal y fiscal está controlada desde hace décadas por la federación. La mayoría de las entidades federativas dependen de las participaciones y aportaciones federales en más de un 90%. Los ingresos propios son exiguos, porque así ha sido diseñado constitucional y legalmente —desde el régimen autoritario en el siglo XX— el sistema fiscal y presupuestal nacional.

Distintos autores nacionales han destacado el carácter integrador "centralista" de las reformas constitucionales más inmediatas en el tiempo. La vía de integración recurre a distintas técnicas, entre las que se señalan las siguientes: reformas que establecen un régimen de bases de coordinación; reformas que establecen un régimen de facultades concurrentes; reformas que establecen un régimen híbrido (concurrencia y coordinación); reformas que crean un sistema nacional en alguna materia; reformas que federalizan alguna materia; reformas que crean mecanismos de resolución de conflictos entre entidades federativas; reformas que establecen mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno, y reformas que establecen estándares o mínimos nacionales.[2]

El camino centralista de las reformas constitucionales al artículo 73 y otros de la Constitución de la República continuará, al igual que la influencia federal, a través de las llamadas leyes generales, que constituyen un instrumento jurídico conspicuo

2012, y Harvey, David, *Seventeen contradictions and the end of capitalism*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2014.

[2] Serna de la Garza, José María, "Las reformas al federalismo mexicano", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Reformas sin mayorías. La dinámica constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 295-328.

dentro del federalismo mexicano, porque a través de ellas, y aunque se trate de materias concurrentes, la federación se queda con las más importantes competencias y con los recursos que le son anejos. El "centralismo" mexicano tiene muchas herramientas para imponerse: presiones geopolíticas de las instancias financieras internacionales, políticas internas para acrecentar la recuperación del presidencialismo mexicano, hacendarias para que cerca del 80% del presupuesto nacional se ejerza por las instancias federales, jurídicas para limitar la innovación de las entidades federativas, entre muchas otras.

El fenómeno centralizador en el "federalismo mexicano" no es único: aun en Europa, en donde el federalismo tiene gran raigambre en países como Suiza, o en otras naciones como Alemania o Austria, el federalismo sufre amagos importantes. En Alemania prevalece la adopción conjunta de decisiones entre los *Länder* y el Estado federal, y en Austria, la federación se ha vuelto centralizada. En Rusia, el federalismo es una caricatura. Los países africanos y asiáticos que adoptan la forma federal, en los hechos se caracterizan por presentar elementos profundamente centralizadores. Pocos países del mundo pueden presumir de ser auténticamente federales. Las lógicas de las economías de escala y la globalización neoliberal lo impiden cada vez más.[3]

El artículo 124 de la Constitución contiene uno de los principios básicos para entender el constitucionalismo mexicano y debiera merecer por parte de la SCJN un estudio más detallado, mismo que hasta ahora no se ha dado a profundidad. Este precepto se ocupa nada menos que del tema federal y consagra el principio que postula que "las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Para algunos, este principio proviene del constitucionalismo estadounidense (la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos); sin embargo, difiere del modelo de ese país, porque nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar "expresamente" señaladas. A simple vista, el enunciado del 124 resolvería todos los problemas de distribución de competencias posibles, pues bastaría revisar si la atribución está expresamente reservada o no a los funcionarios federales para determinar si la competencia es federal o estatal. Sin embargo, el artículo 124 no puede interpretarse sin hacer referencia a otras normas como las contenidas en los artículos 40, 41, 73, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122, entre otras, y a los principios de interpretación constitucional, cuestión que suele pasarse por alto.

En nuestra opinión, no debe perderse de vista, como dice Manuel González Oropeza, que el origen del artículo 124 de la Constitución de la República es producto de las reflexiones de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847. El principio residual pretendía, inicialmente, un sistema confederado de competencias donde el Gobierno

[3] Broschek, Jörg, "Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo", en Hofmeister, Wilhelm y Tudela Aranda, José (eds.), *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid, Konrad Adenauer Stiftung-Fundación Manuel Giménez Abad, 2017, pp. 35-61.

general tuviese pocas —aunque importantes— funciones y donde los gobiernos de las entidades federativas fuesen depositarios del mayor cúmulo de facultades, ya que lo explícito siempre debe ser limitativo con respecto a lo reservado, que es implícito.[4]

La SCJN no se ha pronunciado con suficiencia sobre los límites a las leyes generales que socavan el federalismo en México. Estos límites pueden ser procedimentales y consistir en obligar a que las leyes generales sean también aprobadas por las legislaturas locales y no solo por el Congreso de la Unión y/o límites materiales, para que las leyes generales exclusivamente establezcan bases generales que no impliquen el otorgamiento de facultades exhaustivas y pormenorizadas en beneficio de las autoridades federales. También podrían considerarse ambos tipos de límites.[5]

II. El nacimiento del antifederalismo judicial vía el juicio de amparo

Al inicio del México independiente, sobre todo de 1824 a 1836, existió una unánime posición para que las sentencias judiciales de las entidades federativas no fueran recurridas ante tribunales federales. Para los juristas de la época era inadmisible, dado el modelo federal adoptado en nuestra primera Constitución y el gran debate político entre federalistas y centralistas, en donde prevalecieron los primeros, en el sentido de que las sentencias de los tribunales de los estados fuesen modificadas por un tribunal federal.

El amparo yucateco de 1841, ideado por Crescencio Rejón, tuvo por finalidades: *1)* controlar la constitucionalidad de los actos de la legislatura (leyes o decretos), así como los del gobernador (providencias), a través del Poder Judicial de Yucatán y con fundamento en los procesos jurisdiccionales; *2)* controlar los actos del poder ejecutivo a través del poder judicial, y *3)* proteger las garantías individuales contra cualquier acto de autoridad, incluyendo las judiciales.[6] Es decir, en ese amparo era posible demandar también la protección contra actos del poder judicial de la República de Yucatán.

El juicio de amparo a nivel federal nació en el Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847, la cual determinó que el amparo era procedente exclusivamente contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo, pero no del judicial.[7] El Acta

---

4 González Oropeza, Manuel, "Prólogo", en Carranco Zuñiga, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000, p. XI.

5 Serna de la Garza, José María, "Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano", en Astudillo, César y Casarín León, Manlio Fabio (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados,* México, UNAM, 2010, pp. 531-557.

6 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1997, p. 112.

7 Antonio Carrillo Flores ha precisado que Otero, al igual que Rejón, entendieron el amparo contra los poderes legislativo y judicial, pero no respecto de las decisiones de los jueces. Carrillo Flores,

previó en sus artículos 21 a 24 un sistema de vigilancia política mixta de control de constitucionalidad, en donde la mayoría de las legislaturas locales podían invalidar leyes federales y el Congreso federal las leyes locales.

La Constitución de 1857, en sus artículos 101 y 102, permitió el juicio de amparo contra actos de cualquier autoridad. La primera Ley de Amparo de 1861 reiteró las disposiciones de la Constitución de 1857. Existen casos que prueban que el amparo —sobre todo en asuntos penales— procedió en contra de sentencias judiciales locales de carácter penal.

En la segunda Ley de Amparo, de 1869, su artículo 8 prohibió la procedencia del juicio de amparo en contra de cualquier asunto judicial. En el transcurso de los debates parlamentarios previos a la aprobación de la norma se discutió sobre la posible inconstitucionalidad del precepto, porque los textos de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 no prohibían taxativamente el amparo en materia judicial y porque, a juicio de algunos diputados, había derechos fundamentales que preponderantemente se vulneraban solo en sede judicial.[8]

Durante 1869 se promovió el juicio de amparo denominado "Caso del Juez de Letras de Culiacán Miguel Vega". En este asunto, el juez Vega conoció de un homicidio y resolvió en primera instancia que este se había realizado en legítima defensa y riña. La decisión fue apelada y el Tribunal Superior del Estado de Sinaloa revocó la sentencia de primera instancia. El Tribunal Superior del Estado estimó, además, que el juez Vega debía ser inhabilitado por un año para ejercer su función de juez y para actuar como litigante. El juez Vega interpuso amparo en contra de esa decisión que lo inhabilitaba, misma que el juez de distrito desechó con el argumento de que se estaba impugnando un asunto judicial y que, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, este no procedía en esos casos.

En revisión de la sentencia del juez de distrito, la SCJN determinó que la aplicación del artículo 8 de la Ley de Amparo que había realizado el juez de distrito era equivocada, por no tratarse, en sentido estricto, de un caso judicial, sino disciplinario —la inhabilitación por un año como abogado— y que, en consecuencia, no debía impedírsele al juez Vega el ejercicio de su profesión, porque ello contrariaba el artículo 4 de la Constitución de 1857.[9]

Antonio, "La Suprema Corte mexicana: de 1824 al caso de Miguel Vega y la acusación de los magistrados en 1869. Nacimiento y degeneración del juicio de amparo", AA. VV., *Historia del amparo en México*, México, SCJN, 1999, t. I, p. 162.

[8] Soberanes Fernández, José Luis, "Surgimiento del amparo judicial", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia,* México, UNAM, 2011, t. II, pp. 465-484.

[9] Rosario Rodríguez, Marcos del, "El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales,* México, UNAM, 2018, t. II, p. 244.

Los ministros de la Corte que concedieron el amparo y la protección de la justicia federal a Miguel Vega fueron acusados ante el Congreso de la Unión por violar el artículo 8 de la Ley de Amparo. Las acusaciones en contra de los ministros no prosperaron en el Congreso.

El amparo *Vega* suscitó una gran polémica sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones judiciales locales y significó la consolidación del amparo judicial. Desde entonces, por esa vía los tribunales federales conocen de las sentencias que en apelación dictan los tribunales superiores de las entidades federativas.

La resolución de la Corte en el caso *Vega* provocó, a finales del siglo XIX, pero también en el XX, un alud de reflexiones jurídicas en torno a la garantía de exacta aplicación de las leyes prevista en el artículo 14 constitucional.

Los juristas José María Lozano e Ignacio Vallarta se pronunciaron sobre lo resuelto por la Corte en el caso *Vega*. Lozano sostuvo en su *Tratado de los derechos del hombre* que el amparo no debía proceder en materia judicial, salvo contra resoluciones que tuvieran el carácter de ejecutorias; que debía tenerse como parte en el juicio de amparo al colitigante del quejoso en el juicio común que hubiera motivado aquel y que no se debía interponer el amparo sino dentro de un término perentorio.[10]

Vallarta sostenía que el amparo judicial en materia civil vulneraba la soberanía de los estados, trastocaba la facultad de los tribunales superiores de las entidades federativas para resolver en última instancia las controversias del fuero común, y que la inexacta aplicación de la ley en materia civil no era una violación de garantías individuales.[11]

Las consideraciones de Vallarta adicionalmente fueron las siguientes:

1) sería físicamente imposible para la SCJN conocer, por vía de amparo, de todos y cada uno de los actos de los jueces civiles;
2) la Constitución de 1857 no facultó a la Suprema Corte para revisar los actos de todos los tribunales del país;
3) de admitir y conceder esa facultad a la Suprema Corte, se violaría el pacto federal;
4) sin embargo, sí debe admitirse el amparo judicial por violación a otras garantías individuales no comprendidas en la segunda parte del artículo 14 constitucional, como sería que la autoridad empleara tormento, condenara a prisión por deudas civiles, o por aplicar el principio de retroactividad de las normas jurídicas en perjuicio de una persona.

Las opiniones de Vallarta tuvieron detractores. Uno de ellos fue Miguel Mejía, quien en su obra *Errores constitucionales* señaló que el amparo debía ser procedente

[10] Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio, 1876.

[11] Vallarta, Ignacio Luis, *Obras I. Votos I,* México, Porrúa, 1980, pp. 70-72.

contra decisiones judiciales locales, porque los jueces y magistrados de los estados eran autoridades, y que sus decisiones, aun del orden civil, podían violar garantías individuales. El segundo párrafo del artículo 14 constitucional era un valladar para impedir la arbitrariedad judicial.[12]

El reconocido jurista Emilio Rabasa, en sus obras *El artículo 14, estudio constitucional* y *La Constitución y la dictadura,* se incorporó en el debate de esa época para sostener que:

1) la independencia judicial es uno de los elementos esenciales de la libertad interior de los Estados, sin la cual el régimen federal es una falsa promesa, y que esa simple consideración debió inclinar a la Suprema Corte en el caso *Vega* a dar una interpretación restrictiva del artículo 14;
2) Vallarta se equivocó, porque limitó su crítica en materia civil, pero no en materia penal —sus sucesores terminaron por dar la mayor amplitud posible al amparo judicial para que fuera procedente en ambas materias—;
3) la Corte de Estados Unidos no permitió de manera amplia la procedencia de las vías constitucionales para proteger el debido proceso;
4) la Corte mexicana, al permitir la procedencia del amparo judicial, federalizó el derecho civil y despojó a los jueces locales de su jurisdicción privativa;
5) los constituyentes de 1857 suprimieron la disposición de 1824, que disponía que los juicios del fuero común fenecerían en los Estados respectivos, no porque fuese una norma equivocada, sino porque la creyeron innecesaria en una organización federal;
6) en Estados Unidos, la jurisprudencia federal debe tomar en cuenta la jurisprudencia de los tribunales estatales;
7) al permitir la procedencia del amparo judicial respecto a las decisiones de los tribunales locales, prevalece la extravagante máxima: "Los estados son soberanos para dictar las leyes en materia de derecho común, pero no para aplicarlas", y
8) la Suprema Corte, al admitir el amparo judicial contra resoluciones locales, se ha asumido como un tribunal que interpreta el derecho común y que desdeña la interpretación de la Constitución.[13]

Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que daría lugar a la Constitución de 1917, hizo valer en su argumentación que el amparo judicial contra las decisiones de los tribunales locales era necesario, porque los jueces de los estados eran instrumentos ciegos de la voluntad de los

[12] Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*, México, UNAM, 1997.

[13] Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, 1912. Edición consultada de editorial Porrúa, 1990, pp. 217-221. Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1969, pp. 82 y 83.

gobernadores, y que el pueblo de México ya se había acostumbrado a la procedencia del amparo en contra de las decisiones de los tribunales locales, por lo que modificar el criterio ya consolidado implicaría privar a la sociedad de instrumentos de justicia para defenderse de las arbitrariedades de los tribunales estatales.

Durante los debates del Constituyente de Querétaro hubo algunas voces que consideraron al amparo judicial en materia civil para conocer de decisiones de los tribunales de los estados como una intromisión federal inaceptable en la autonomía de las entidades federativas.[14]

Los diputados constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular respecto del dictamen del ahora artículo 107 constitucional. En él sostuvieron que debía defenderse la justicia local, el prestigio de los tribunales locales, y que, además, la competencia de la SCJN debía circunscribirse a los asuntos constitucionales, pero de ninguna manera a las materias civil y penal, que eran atribución de los tribunales de las entidades federativas.[15]

La aprobación en 1917 de los actuales artículos 103 y 107 constitucionales, más la expedición de las sucesivas leyes de amparo, como dijo el ministro Gudiño Pelayo, fueron un inhibidor del desarrollo institucional de los estados en materia jurisdiccional durante el siglo XX. El exministro consideraba que la situación podía cambiar si se consolidaban las garantías de independencia judicial introducidas en 1987 en el artículo 116 de la Constitución a favor de los jueces y magistrados de los tribunales de los estados. Además, propuso que el amparo judicial fuera limitándose de manera gradual y progresiva en las entidades federativas, por ejemplo, solo permitiéndose en asuntos de cierta cuantía. Las finalidades de esa transformación debían ser: lograr la plena independencia del juez local y la recuperación del federalismo en materia judicial, cuestiones que no se han logrado en el orden jurídico nacional.[16]

III. Rescatar el federalismo judicial por medio de la justicia constitucional local: un esfuerzo inútil por la persistencia del amparo directo

En los últimos años, numerosas constituciones locales (Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Estado de México, Ciudad de México,

[14] Collí Ek, Víctor Manuel, "La voz del constituyente y la evolución constitucional del amparo en México, 1917-2009", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. I, pp. 297-326.

[15] *Ibidem,* pp. 304 y 305.

[16] Gudiño Pelayo, José de Jesús, "La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional,* México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2001, pp. 239-259.

etc.) han establecido vías de control constitucional y de protección de derechos humanos locales. Los antecedentes de esta tendencia —justicia constitucional local— los encontramos en el juicio de amparo yucateco de 1841, previsto en el artículo 8 de su Constitución, y en el recurso de queja por violación a garantías individuales de la Constitución de Chihuahua de 1921.[17]

Como señalan algunos autores, desgraciadamente la justicia constitucional local no ha tenido gran efectividad en las entidades federativas que recogen los instrumentos de control constitucional local o de protección de derechos humanos. Sin embargo, porque se trata de una justicia constitucional en ciernes, menos formalista que el amparo federal, que busca hacer muy accesible la justicia constitucional a las personas, es posible que en el futuro la justicia constitucional local desplace al amparo federal.[18]

Una de las discusiones más importantes en el tema no reside en la relativa novedad de la justicia constitucional en las entidades federativas, sino en si las decisiones de los tribunales constitucionales locales pueden ser impugnadas ante la justicia federal vía el juicio de amparo, ya sea directo o indirecto. Sobre el particular encontramos, al menos, tres tendencias: *1)* la que niega esa posibilidad; *2)* la que la admite, y *3)* la que la acepta de manera excepcional.

Respecto a la primera, se sostenía que las resoluciones de los tribunales estatales de control constitucional son resoluciones jurisdiccionales atípicas y que, por tanto, no deberían ser impugnadas a través del amparo directo que conocen los tribunales colegiados de circuito —este criterio ya fue modificado por la Suprema Corte—. Se decía que las resoluciones de constitucionalidad estatal no atienden a cuestiones de legalidad, sino que su materia es estrictamente constitucional y que, además, es necesario salvaguardar la autonomía de las entidades federativas y recuperar, aunque sea parcialmente, el federalismo judicial.

Agregaban que, en materia de interpretación y jurisprudencia, existe la posibilidad de que los tribunales estatales interpreten la Constitución general y apliquen la jurisprudencia emanada de los tribunales de la federación en aquellos asuntos en donde exista identidad de derechos, de competencia o de facultades, sin que eso signifique que la interpretación deba ser necesariamente igual.[19]

La Suprema Corte, y el pensamiento ya establecido, indican que el amparo federal procede en contra de las resoluciones constitucionales locales, porque la justicia

---

17 Quiñones Domínguez, Júpiter, "Retos y perspectivas del derecho procesal constitucional local en México", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, México, UNAM, 2018, t. II, p. 139.

18 Bustillos, Julio, "Amparo federal *versus* amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 27, julio-diciembre de 2012, p. 35.

19 *Ibidem*, pp. 36 y 37.

constitucional federal es la instancia por excelencia de la protección de derechos y del control de la constitucionalidad. A fin de cuentas, existe un principio de supremacía del orden constitucional nacional o general que debe ser garantizado por los tribunales federales.[20] Al respecto, puede ser ilustrativa la aprobación por el Pleno de la SCJN de la tesis de jurisprudencia 68/2010, derivada de la contradicción de tesis 350/2009, en la que se señala que debe prevalecer la tesis que admite la procedencia del amparo directo contra las sentencias en amparo local de la Sala Constitucional de Veracruz en materia de derechos humanos.[21]

Al respecto, la ministra Luna Ramos hace la siguiente reflexión:

> […] el juicio de amparo directo podría considerarse procedente contra las sentencias dictadas por las Salas o Tribunales Judiciales encargados de garantizar los derechos humanos del orden jurídico local, tomando en cuenta, además de su carácter formal, que si bien el federalismo constitucional autoriza que el nivel de protección de los derechos humanos garantizados localmente puedan ampliarse o reducirse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con el previsto en la norma suprema; sin embargo, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema, si se toma en cuenta que el orden jurídico local está supeditado al orden jurídico constitucional lo que busca garantizarse, precisamente, a través del juicio de amparo directo, en el que los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución en ese supuesto; todo ello con excepción de la materia electoral, que está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado.[22]

La tercera de las tendencias, de puro carácter teórico, favorecería la intervención de los tribunales federales en la justicia constitucional local de manera extraordinaria —una suerte de *writ of certiorari*—. Los asuntos extraordinarios tendrían que ver con la violación directa o indirecta de las normas constitucionales generales realizada por el tribunal constitucional estatal. La Suprema Corte podría intervenir en ciertos casos trascendentes que no hayan sido materia de la resolución constitucional local respectiva cuando el pronunciamiento de la Corte permita sentar criterios generales en todo el país.[23] Esta vía ha sido abandonada, como ya lo hemos explicado.

---

20 Bustillos, Julio, "Federalismo judicial constitucional: el proceso de aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 26, enero-junio 2012, pp. 311-333.

21 Tesis P./J. 68/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, agosto de 2010, p. 5.

22 Luna Ramos, Margarita Beatriz, "Federalismo judicial: la procedencia del juicio de amparo directo contra sentencias de tribunales judiciales locales en materia de derechos humanos", en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. I, p. 682.

23 Quiñones Domínguez, Júpiter, *op. cit*, pp. 152 y 153.

IV. Un ejemplo de antifederalismo judicial: la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 6 de septiembre de 2018 respecto a las facultades de los tribunales locales en la Constitución de la Ciudad de México para apreciar el parámetro de regularidad constitucional

Una vez que la Constitución de la Ciudad de México fue publicada el 5 de febrero de 2017, se presentaron, en tiempo y en forma, cuatro acciones de inconstitucionalidad (15/17, 16/17, 18/17 y 19/17), así como tres controversias constitucionales (81/2017, 83/2017 y 97/2017),[24] además de algunos juicios de amparo promovidos por gobernados que no analizaremos aquí, pero que cuestionan la ampliación de los derechos humanos en la Ciudad. Las impugnaciones constitucionales, desde nuestro punto de vista, no se promovieron para acrecentar derechos humanos o para democratizar a las instituciones de la Ciudad, sino para reducir y empobrecer sus contenidos.[25]

El contenido de las impugnaciones versó sobre diversos temas. Las electorales fueron resueltas antes del inicio del proceso electoral de 2018 —17 de agosto de 2017— e implicaron la invalidez de porciones normativas relacionadas con las causales de nulidad electoral y con la reelección de legisladores locales, que en la Constitución se había previsto para solo un mandato adicional. Posteriormente, la Suprema Corte, a partir del 20 de agosto de 2018 y hasta el 6 de septiembre de ese año, inició la revisión de todas las impugnaciones. Entre otros temas, reconoció la validez constitucional y convencional de la regulación en materia de: uso medicinal de la cannabis, derechos sexuales y reproductivos, muerte digna, justicia cívica, derechos de los migrantes, celebración de acuerdos interinstitucionales a la luz de la Ley sobre la Celebración de Tratados, derecho humano al agua, patrimonio de la ciudad, a excepción de los bienes arqueológicos y paleontológicos, ciencia y tecnología, derecho al trabajo, a excepción de la democracia sindical, procedimiento penal, revocación de mandato, defensoría pública, Fiscalía General de la Ciudad, Parlamento metropolitano, recursos federales a las alcaldías, derecho a la identidad, libertad de

[24] El 17 de agosto de 2017, el Pleno de la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos MORENA, Nueva Alianza, así como por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución de la Ciudad había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de los diputados locales a dos, permitiendo con ello que pueda haber cuatro mandatos para los legisladores locales.

[25] Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, 2017.

culto, secreto profesional de los periodistas, derecho de asociación, libertad en la conformación de las estructuras familiares, facultad de la Comisión de Derechos Humanos para conocer de violaciones graves a los derechos humanos, control de constitucionalidad local, control abstracto de constitucionalidad local y acciones de protección de derechos.

Los principales argumentos genéricos de las impugnaciones los podemos concentrar en los siguientes 11 puntos:

1. La Constitución de la Ciudad no puede contar con un título sobre derechos humanos. Su vocación es esencialmente orgánica y no dogmática.
2. Son inválidos los preceptos de la Constitución de la Ciudad que contemplan un parámetro de regularidad constitucional local.
3. El parámetro de regularidad constitucional ya está previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República.
4. Son inválidos los preceptos de la Constitución de la Ciudad que regulan las instituciones y los medios procesales de control constitucional local.
5. La Constitución de la Ciudad vulnera derechos humanos porque amplía, y en algunos casos limita, los contenidos de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de la República.
6. El reconocimiento de la revocación de mandato es inconstitucional porque no está previsto en la Constitución.
7. La supresión de las facultades administrativas del Tribunal Superior de Justicia y la concesión en exclusiva de ellas al Consejo de la Judicatura local es inconstitucional. Se vulnera el autogobierno judicial.
8. Se incorporan inconstitucionalmente órganos constitucionales autónomos que no están previstos en la Constitución de la República.
9. Se confiere a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad competencias para conocer de faltas graves a los derechos humanos que son facultad, desde el punto de vista de la Procuraduría General de la República, exclusivamente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
10. La Constitución de la Ciudad es integralmente inválida porque al aprobarla se vulneraron los procedimientos parlamentarios que la Asamblea Constituyente se dio.
11. En la mayor parte de los conceptos de invalidez se sostiene que se invaden profusamente competencias de los poderes federales, especialmente las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión.

De las impugnaciones planteadas, la más importante fue la de la Procuraduría General de la República, que expresó 39 conceptos de invalidez. Durante la deliberación de las acciones de inconstitucionalidad, la SCJN declaró la validez constitucional y convencional de la mayor parte de los preceptos de la Constitución local.

Uno de los aspectos más relevantes de la decisión de la SCJN tiene relación con el reconocimiento de los derechos humanos previstos en las constituciones locales como parte integrante del bloque y parámetro de regularidad constitucional, el que puede ser esgrimido en el territorio de la entidad federativa correspondiente.

Como se sabe, el bloque es una categoría vinculada a los contenidos y extensión de un sistema constitucional y convencional. Se puede decir que el bloque está integrado por todos los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —aunque el Estado mexicano no haya sido parte—; por el *soft law* de los derechos humanos —por ejemplo, observaciones y resoluciones de los comités de la Organización de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos—; por la jurisprudencia constitucional nacional; por disposiciones legales y reglamentarias del ordenamiento nacional, incluyendo al local, que maximizan derechos humanos. Es decir, el bloque se compone por todo el sistema de fuentes de un sistema jurídico, incluyendo: el conjunto de valores y principios que subyacen al sistema constitucional; el contexto que se compone con el cúmulo de praxis, convenciones y costumbres enraizadas en la conciencia social; por los valores culturales en los que se asienta el sistema constitucional, y por el valor de la dignidad humana.

En cambio, el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad es un concepto adjetivo, de carácter procesal, que permite a jueces y a autoridades, en general, determinar cuándo una norma o un acto —acción u omisión— de autoridad es constitucional y convencional. Es decir, son los criterios procesales para realizar un enjuiciamiento de constitucionalidad y convencionalidad; en donde, por ejemplo, una norma de menor jerarquía puede derrotar a la de mayor jerarquía si la de menor jerarquía optimiza de manera más amplia los derechos humanos, o en donde el concepto de validez formal —que la autoridad siga el procedimiento previamente establecido— puede quedar derrotado por una validez material o sustantiva que amplíe el nivel de protección de los derechos.[26]

El derecho internacional de los derechos humanos puede ir mucho más allá de los textos constitucionales nacionales y, por tanto, debería prevalecer sobre el derecho interno. Igualmente, los derechos humanos reconocidos en las constituciones locales pueden ampliar y optimizar los derechos humanos más allá de lo contemplado expresamente en la Constitución general, pero en consonancia con ella, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución. Ese alcance mayor en los derechos humanos debe preferirse siempre, aunque la Constitución de la República establezca una limitación —lo anterior lo señalamos respecto a los criterios sustentados por la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011—.

[26] Astudillo, César, *El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 147.

Argumentar en contra de este punto de vista equivale, desde mi perspectiva, a desconocer el carácter *pro homine* de los derechos. Cuando el párrafo primero del artículo 1 de la Constitución de la República alude que la prevalencia de los tratados e instrumentos internacionales se da siempre y cuando la Constitución no los restrinja o suspenda, deben entenderse en sentido estricto esas expresiones jurídicas, tal como lo expuso el ministro Cossío Díaz, cuando señaló que no cualquier limitación en los derechos que establezca la Constitución debe considerarse restricción o suspensión. Desde nuestro punto de vista, esos términos deben quedar reservados nada más para los supuestos de suspensión de garantías contemplados en el artículo 29 de la Constitución de la República.[27]

De ahí que en la Constitución de la Ciudad se reconociese que los tratados e instrumentos internacionales forman parte del parámetro de regularidad constitucional cuando esas normas y principios maximizan los derechos humanos, lo que la mayoría del Pleno de la Corte no consideró al resolver los conceptos de invalidez relativos propuestos en la acción de inconstitucionalidad de la Procuraduría General de la República.

El artículo 4, apartado A, numeral 6, de la Constitución de la Ciudad de México reconoció a la Constitución Federal como parámetro para juzgar la constitucionalidad local. Además, el artículo 73 de la Constitución Federal no le otorga exclusividad al Congreso de la Unión o al Constituyente Permanente en el artículo 135 para establecer ese parámetro. La propia Constitución Federal establece la competencia de todas las autoridades del país, en todos los órdenes de gobierno, para establecer ese parámetro, siempre y cuando no se contravengan las disposiciones del pacto federal, tal como está previsto en los artículos 1, 40, 41, 122 apartado A, fracción I, segundo párrafo, 124 y 133 de la Constitución de la República. En el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé que, en los Estados federales, las autoridades de las entidades que conforman al Estado deben establecer disposiciones para el cumplimiento de los derechos previstos en la Convención y en los instrumentos que de ella se derivan, de acuerdo con la cláusula federal. La SCJN ya había reconocido las competencias de las constituciones locales para establecer tribunales constitucionales locales —acción de inconstitucionalidad 8/2010— que deben juzgar la constitucionalidad y convencionalidad de disposiciones y actos jurídicos locales.

El temor que se expuso por los impugnadores de la Constitución de la Ciudad, en el sentido de que podrían existir a lo largo del país parámetros de regularidad discrepantes y de que en algunas entidades se protegerían y garantizarían los derechos humanos en mayor medida que en otras, sostengo, es incorrecto. Hubiese bastado

[27] Cossío Díaz, José Ramón, "Intervención", sesión pública ordinaria del jueves 29 de agosto de 2013 del Pleno de la SCJN. Contradicción de tesis 293/2011.

con que la SCJN —situación que no ocurrió en su resolución—[28] reconociera como parte del parámetro de constitucionalidad nacional a todos los derechos humanos reconocidos en las constituciones locales, siempre y cuando esos derechos se interpretaran pro persona y progresivamente, y no contravinieran, en los términos que aquí hemos reseñado, las estipulaciones del pacto federal. Así, por ejemplo, si la Constitución del estado de Yucatán reconociera un derecho humano que la Constitución de la Ciudad de México no reconoce, cualquier persona de la segunda entidad podría invocarlo a su favor, aunque se encontrare reconocido en la Constitución de Yucatán y no en la Constitución de la Ciudad de México —si para los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de una entidad federativa se da crédito en las otras (art. 121 de la Constitución de la República), con mayoría de razón, en materia de derechos humanos se deben reconocer como propios los contemplados en otras constituciones locales—. De esta manera, con el concurso de las autoridades de las entidades federativas, la SCJN, mediante interpretación conforme, podría armonizar en todo el país el parámetro de regularidad constitucional nacional integrado por los derechos humanos que la Constitución Federal y cada Constitución local reconoce.

La Suprema Corte asumió, sin duda alguna, en su decisión de 6 de septiembre de 2018, que las entidades federativas tienen facultades de configuración constitucional local. Las constituciones de las entidades federativas son diversas, unas son producto de procedimientos derivados de una Constitución originaria local y otras son las constituciones locales originarias. En el caso de la Constitución de la Ciudad de México hablamos de una Constitución que no dependió de procedimientos previos establecidos en una Constitución local anterior; derivó, como se explicó, de un pacto político nacional —el Pacto por México— y de una reforma a la Constitución Federal. Sin embargo, en un sentido material sí es originaria, porque reconoce derechos,

[28] Se invalidaron, el 6 de septiembre de 2018 por el Pleno de la SCJN, las siguientes porciones normativas de la Constitución de la Ciudad de México: *1)* art. 4, apdo. A, numerales 1, en la porción normativa "Los derechos humanos en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local" y el 6, en las porciones normativas "y convencionalidad", "la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales en", así como "y las leyes que de ella emanen"; *2)* art. 11, apdo. L, párr. segundo; *3)* art. 18, apdo. A, numeral 3, párr. primero, en las porciones normativas "arqueológicos" así como "y paleontológicos"; *4)* art. 32, apdo. C, numeral 1, inc. m); *5)* art. 33, numeral 1, en la porción normativa "Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano"; *6)* art. 35, apdo. E, numeral 2, párr. primero, en la porción normativa "de los cuales tres deberán contar con carrera judicial"; *7)* art. 36, apdo. B, numeral 4; *8)* art. 44, apdo. A, numeral 3, en la porción normativa "La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial" y apdo. B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o); *9)* art. 45, apdo. B; *10)* art. 48, numeral 4, inc. e), y *11)* art. 69, numeral 1. *Diario Oficial de la Federación* de 11 de septiembre de 2018. Puntos resolutivos de la sentencia emitida por el Pleno de la SCJN en sesión celebrada el 6 de septiembre de 2018, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

fines y principios compatibles con el desarrollo, aspiraciones y futuro de la sociedad que habita el territorio local.[29]

Las constituciones locales, cierto, tienen una autonomía limitada porque dependen de las decisiones políticas fundamentales previstas en el pacto federal. Ello, sin embargo, no significa que sean simples repeticiones y copias de la Constitución Federal o que carezcan de un catálogo de derechos humanos, de mecanismos de control de constitucionalidad local o de parámetros para juzgar la constitucionalidad local. Una Constitución, para serlo —y eso nos lo enseñaron los revolucionarios franceses—, debe contar al menos con dos elementos: derechos humanos y división de poderes —la parte dogmática y parte orgánica—.[30]

Desde nuestro punto de vista, lo más grave de la resolución de 6 de septiembre de 2018 fue que la Suprema Corte invalidara partes del artículo 4, apartado A, párrafo 1, de la Constitución de la Ciudad, que alude al parámetro de regularidad constitucional local. La porción normativa decía:

> En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional.

Para el Pleno de la SCJN, la Constitución de la Ciudad mezcló el parámetro de regularidad constitucional de la República con el local. A su juicio, ambos parámetros deben estar separados y no pueden confundirse. La Corte invalidó también la parte final del párrafo 6 del apartado A del artículo 4 de la Constitución, para que los jueces locales solo puedan desaplicar normas locales que se opongan al parámetro

---

29 Cárdenas Gracia, Jaime, *Poder constituyente, Constitución y cambio democrático*, México, IIDH-UBIJUS-CEAD, 2015, pp. 19-32. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 241. Elster, Jon, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa, 2002. Wise, John, *A vindication for the Government of the New England Churches. A drawn from antiquity; the light of nature; holy scripture; its noble nature; and from the dignity divine providence has put upon it*, Boston, 1717. Sièyes, Emmanuel-Joseph, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Madrid, Alianza Editorial, 1994. Zagrebelsky, Gustavo, "Storia e Constituzione", en *Il Futuro della Constituzione*, Turín, Einaudi, 1996, p. 42. Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 99 y 100. Gomes Canotilho, J. J., *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 71 y 72. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 129-139; Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 159-180. También véase Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994, pp. 41-89.

30 Declaración Universal de los Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789. Art. 16: "Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución".

de la Constitución local, pero no para desaplicar una ley local que sea contraria al ordenamiento federal o a otra ley local.

Desde nuestro punto de vista, el razonamiento de la SCJN es profundamente conservador y contrario a la reforma a la Constitución general en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011. No toma en cuenta que el orden jurídico constituye un todo —un bloque de constitucionalidad— y que los jueces y autoridades, con fundamento en ese bloque, pueden desaplicar aquellas normas que sean contrarias a los derechos humanos y a los principios que los rigen, fundamentalmente a los principios pro persona y de progresividad, sin importar que la desaplicación se realice de una ley local a otra ley local o una local respecto a una federal, porque esas leyes pueden reconocer derechos humanos, y una de ellas puede optimizarlos en mayor medida.

En cuanto a la confusión de parámetros —federal y local—, la argumentación de la SCJN es, a nuestro juicio, equivocada. La Constitución de la República no distingue entre ambos parámetros —federal y local—, y es obvio que todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno tienen facultad para apreciar los derechos humanos, como lo determina el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución de 1917. Un juez local puede armonizar las normas locales con las federales y desaplicar una norma federal que se oponga a los derechos humanos que han sido reconocidos en la Constitución local o en las leyes locales. El peso de los derechos humanos es más importante para la efectividad de los mismos en el caso concreto que una visión de la distribución de competencias rígida que se opone a su satisfacción. Sin embargo, la Corte, en su mayoría, no compartió este punto de vista y, como ya se expresó, sostuvo que los jueces locales solo pueden apreciar en sus decisiones el parámetro de regularidad constitucional local, sin tomar en cuenta ni a la Constitución ni a los tratados en materia de derechos humanos.

V. Conclusiones

El juicio de amparo, tal como se interpretó desde 1869, significó la muerte del federalismo judicial en nuestro país. Los tribunales locales son dependientes, en sus resoluciones jurisdiccionales, del Poder Judicial de la Federación y, administrativa y políticamente, de los gobiernos de las entidades federativas.[31] Son tribunales sin independencia.

Siendo justos, podemos decir que era inevitable que el juico de amparo restara independencia a los tribunales locales. En México, la consolidación de un medio de

[31] Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-IIJ-UNAM, 2001.

control de constitucionalidad y de protección de derechos humanos, como es el juicio de amparo, hizo necesario que todos los actos y omisiones de autoridad, incluidos los provenientes de la justicia local, se sometiesen a la revisión del poder judicial federal.

El proverbial sometimiento de los tribunales de las entidades federativas a la voluntad del gobernador correspondiente o a los caciques locales hizo desconfiable la justicia que emitían los órganos jurisdiccionales locales. No fue casual que la sociedad prefiriese a la justicia federal sobre la local.

No obstante, es importante que se recupere la dignidad de los tribunales locales para contar, en las entidades federativas, con un Estado constitucional de derecho. Se precisa una reforma constitucional para garantizar su independencia de los poderes formales e informales. En esa reforma será necesario establecer métodos de designación de magistrados de los tribunales superiores de justicia que no pase ni por la voluntad del gobernador ni por la voluntad de los partidos políticos. Se requiere un modelo de elección democrática de magistrados a la par que la determinación en la Constitución de la República de un porcentaje fijo de recursos presupuestales para los tribunales locales que evite que estos estén sometidos al chantaje de los partidos o del gobernador en los congresos locales.

Tenía razón el exministro de la SJN, Gudiño Pelayo, cuando señalaba que el amparo judicial debía limitarse de manera gradual y progresiva en las entidades federativas, por ejemplo, solo permitiéndose en asuntos de cierta cuantía, a menos que en el caso estuviesen involucradas violaciones a los derechos humanos o a los principios democráticos. Lo mismo podemos decir respecto a las otras vías de justicia constitucional local previstas en las constituciones de las entidades federativas. Las finalidades de esa transformación deben ser: lograr la plena independencia del juez local y la recuperación del federalismo en materia judicial; cuestiones que no se han logrado realizar hasta ahora en el orden jurídico nacional.

Es sumamente cuestionable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación limite el análisis del parámetro de regularidad constitucional de los tribunales locales al llamado parámetro o bloque local de constitucionalidad. La Constitución de la República no distingue entre los parámetros federal y local, y es obvio que todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno tienen facultad para apreciar los derechos humanos como lo determina el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución de 1917. Esta distinción de parámetros es una nueva forma de centralismo constitucional de carácter judicial.

El amparo judicial, el sistema federal mexicano y el federalismo judicial

*Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguete**

I. Introducción

El juicio de amparo es una institución que desde sus primeros años de vida en México, a mediados del siglo XIX, fue sufriendo transformaciones que complejizaron su naturaleza, ampliando poco a poco los supuestos de su procedencia y, por ende, también su extensión protectora y sus ámbitos de aplicación. Esta situación ha hecho que se considere, por parte de un sector de la academia (y por parte también de algunos actores jurídicos), que el amparo se ha desviado de su finalidad primordial originaria, que era "la protección de los derechos de los habitantes de la república", desnaturalizándose y ocasionando con ello serios problemas en la organización jurídico-constitucional mexicana, específicamente en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, puede decirse que el juicio de amparo en realidad ha evolucionado más allá de la idea con la que originalmente fue concebido, hasta llegar a convertirse en nuestros días en una auténtica federación de instrumentos procesales de carácter constitucional y que, como es natural y lógico, ha tenido luces y sombras.

Esta ampliación o extensión protectora del juicio de amparo, específicamente en lo que al asunto del amparo judicial se refiere, ha suscitado múltiples cuestionamientos en relación con temas como el llamado federalismo judicial, el control de la constitucionalidad y, en general, con la materia de amparo, generando también algunos interrogantes sobre el presente y el futuro de estos asuntos.

Precisamente, algunas de estas problemáticas relacionadas con el amparo judicial se abordarán en este texto con la finalidad no de resolverlas, sino de generar reflexión y discusión sobre las mismas, justo ahora que se cumplen 150 años del

* Especialista en temas de derechos humanos. Profesor de Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de la Universidad Iberoamericana Campus León.

histórico fallo de la Suprema Corte en el caso de Miguel Vega en 1869, mismo que marcaría el rumbo del amparo directo o amparo judicial en México.

II. El surgimiento del amparo judicial

Como es bien sabido, el amparo mexicano surgió en la vida nacional (aunque ya antes había sido establecido a nivel local en Yucatán) a partir del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, cuyo artículo 25 establecía su procedencia para la protección de los derechos de los habitantes de la república establecidos en la Constitución y leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo. Posteriormente, en la Constitución de 1857, en su artículo 101, se establecería como un juicio en contra de leyes o actos de cualquier autoridad que violaran garantías individuales o que vulneraran la esfera competencial, ya fuera de los estados, o bien, de la autoridad federal. En tal virtud, se mejoraba lo estipulado en el Acta de Reformas de 1847, al no limitar la acción protectora del Estado solo a los actos de los poderes ejecutivo y legislativo, sino que lo extendía a leyes o actos de cualquier autoridad, incluyendo, por supuesto, a las violaciones verificadas por parte del poder judicial.[1] Como se puede apreciar, el amparo fue concebido como un instrumento de protección de la Constitución en beneficio de los particulares que pudieran resultar afectados por las violaciones a la misma; sin embargo, a los pocos años de su surgimiento, el ámbito de protección constitucional con el que primeramente fue concebido se vería ampliado sustancialmente, convirtiéndolo también en un medio de control de la legalidad de las sentencias de todos los tribunales del país.

Esta extensión protectora, con tintes "casacionistas", sería duramente criticada por algunos sectores académicos y actores jurídicos, mientras que, al mismo tiempo, sería impulsada y apoyada por otros, lo que daría lugar a un intensa polémica que tendría su impacto y consecuencias no solo en el ámbito de los asuntos resueltos, sino que se reflejaría también en los cambios establecidos en las leyes reglamentarias respectivas, así como en la jurisprudencia de la época, dejando así una profunda huella en la historia jurídica mexicana, a tal grado que dicha polémica, debate y discusión sobre el tema han subsistido hasta nuestros días como una cuestión pendiente de resolverse.

El núcleo de la cuestión consistió en la inclusión del artículo 14 en la Constitución de 1857, que estableció en su texto: "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". Dicho artículo daría lugar a la denominada *garantía de la exacta aplicación de la ley,* con lo cual el amparo dejó de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro, para adquirir, además, la

[1] Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente del 1856-1857,* 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 115.

función de controlador de la legalidad de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.[2] Lo anterior debido a que el artículo mencionado abría la puerta para que, por medio del amparo, se examinara el apego de las sentencias a las leyes, o sea, la "correcta" aplicación de la ley por parte de los jueces (*nomofilaquia),* tanto federales como locales. Tal circunstancia llevaría a que se analizara en el amparo la legalidad de las resoluciones judiciales, es decir, que se revisara la legislación directamente y la Constitución solo de manera indirecta.

Esta situación llevó a que, tratando de evitar la "desnaturalización" del amparo y los "males" que ello podría acarrear, se estableciera de manera tajante en la Ley de Amparo de 19 de enero de 1869, en su artículo 8, que: "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales". Este precepto tendría una existencia efímera, ya que al poco tiempo, el 29 de abril de 1869, la propia Suprema Corte declararía implícitamente inconstitucional dicho artículo en el célebre caso de Miguel Vega, lo que provocó incluso un enfrentamiento entre la Corte y el Congreso, y con lo cual se establecería y permitiría ampliamente la existencia del llamado amparo judicial, el cual traería la consecuencia de convertir al amparo —si bien no en todos los casos, sí en un buen número de ellos— en una auténtica casación, en un mero control de la legalidad, saturando a los tribunales federales (juzgados de distrito y Suprema Corte) de asuntos y convirtiéndolos en una instancia más —la última—, vulnerando así la autonomía de los tribunales locales con la consecuente afectación y perjuicio al sistema federal y desnaturalizando, en opinión de algunos, la institución del amparo.[3]

El rumbo que tomó el amparo fue censurado por diversos juristas y personalidades de la época, destacando entre ellos, como el más acérrimo crítico, don Emilio Rabasa, quien tachó de espurio, incorrecto, irreflexivo, improvisado y dislocador del sistema federal al referido artículo 14 de la Constitución de 1857 y, por tanto, lo consideró como un mal que debía ser removido y expulsado del texto constitucional; llegando incluso a escribir un libro en 1906 denominado *El artículo 14*, en el que de manera pormenorizada describe las situaciones que llevaron a que la garantía del debido proceso legal (*due process of law*) de la Constitución estadounidense fuera incorrectamente trasladado y pésimamente redactado, estableciendo un sentido totalmente distinto de aquel con el cual fue originalmente concebido, ocasionando, como ya se ha mencionado en el caso del amparo judicial, una desviación de su naturaleza de juicio constitucional, para constituirse en un auténtico recurso, cuya finalidad sería simplemente el corregir la inexacta aplicación de la ley, por lo cual dicho amparo no se distinguiría en nada de un simple recurso de apelación.[4]

---

2 Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo,* 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 20.

3 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional,* 7a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 31, 43 y 82.

4 *Ibidem*, pp. 97 y 98.

III. El desarrollo del amparo judicial

Es importante mencionar que, a pesar de las críticas y oposición al amparo judicial, la realidad se impuso y este fue cobrando cada vez mayor fuerza. La situación de notable desconfianza hacia los tribunales de los estados y la tendencia al centralismo judicial originaría que los litigantes utilizaran el artículo 14 constitucional como vía de procedencia del juicio de amparo y como un recurso legal en contra de la aplicación inexacta de las leyes sustantivas, con lo cual la aplicación exacta de la ley en las sentencias se constituiría en una garantía individual derivada del texto del artículo 14, arrebatando a los tribunales superiores de los estados sus funciones de última instancia en las controversias civiles y penales, para entregar esta potestad a la Suprema Corte de Justicia. De esta manera, no serían ya los tribunales estatales los que declararían y fijarían la jurisprudencia interpretando sus propias leyes, sino que la Suprema Corte sería la voz final y opinión definitiva para establecer la jurisprudencia de cada estado. Así, la argucia de los abogados litigantes daría satisfacción a la realidad social y pondría en acción el verdadero espíritu colectivo, volviendo a la vieja costumbre jurídica mexicana, centralizando nuevamente la administración de justicia como en el pasado.[5]

Para tratar de evitar los efectos "nocivos" y paliar los "males" que pudiera provocar el amparo judicial, se fueron haciendo diversas modificaciones en la legislación respectiva, creándose diversas leyes reglamentarias del juicio de amparo durante la segunda mitad del siglo XIX (Ley Orgánica Reglamentaria de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, de 30 de noviembre de 1861; Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, de 19 de enero de 1869; Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal, de 5 de febrero de 1857 y de 14 de diciembre de 1882; Código de Procedimientos Federales, de 6 de octubre de 1897), cuyas disposiciones, desde entonces, vendrían a perfilar muchas de las características que incluso hoy en día subsisten en el amparo.

La regulación del juicio de amparo fue haciéndose cada vez más detallada y fue estableciendo cada vez nuevas reglas para regular los procedimientos respectivos, entre los cuales se encuentran: el establecimiento de plazos para la interposición de la demanda (1882) —que después se reducirían— (1897); la reducción de tres instancias a dos (1869); el establecimiento de causales de sobreseimiento (1882); la regulación cada vez más detallada de la suspensión de los actos reclamados; el establecimiento de rigorismos y formalismos procesales; el establecimiento del listado de casos de improcedencia (1897); el surgimiento del principio de estricto derecho (aunque ya asomaba también una tímida suplencia de queja en la cita de preceptos), de instancia de parte agraviada y, por supuesto, el de relatividad de las sentencias de

[5] Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo,* 8a. ed., México, Porrúa, 2004, t. I, p. 123.

amparo; la aparición de la figura del tercero perjudicado (1897); el establecimiento de multas al quejoso cuando el amparo se declare improcedente (1897) o se niegue por falta de motivo fundado para pedirlo (a partir de 1869); la concesión de mayores derechos procesales a la autoridad responsable; la posibilidad de presentar la demanda ante otras autoridades (jueces de primera instancia, jueces de paz, alcaldes o conciliadores) en donde no exista juez de distrito como una jurisdicción auxiliar (1882 y 1897).

Como se puede apreciar, los cambios que fueron introduciéndose en la regulación del amparo, en muchos de los casos, lejos de resolver el problema y de ayudar, vendrían a complicar más las cosas, pues el amparo se fue convirtiendo en un proceso cada vez más y más complejo, con más reglas y más formalismos (como puede apreciarse del incremento en el número de artículos: de 34 en la primera ley de 1861 a 105 en el código de 1897), lo cual fue haciéndolo cada vez más inaccesible al pueblo en general, condenándolo a ser un instrumento elitista que solo podía ser utilizado por unos cuantos abogados bien versados en la materia. Incluso, como sabemos, finalmente en el siglo XX vendrían a establecerse procedimientos diversos y bien diferenciados para la tramitación del amparo judicial (amparo directo o de una sola instancia) y para los otros tipos de amparo (amparo indirecto o de dos instancias).

IV. Evaluación sobre la evolución del amparo judicial en México

Es preciso señalar que la extensión protectora del amparo hacia la legislación ordinaria, si bien es cierto que de algún modo "pervirtió" la naturaleza constitucional del amparo con la que fue originalmente concebido y ocasionó una alta concentración de asuntos en la Suprema Corte debido al incremento desmesurado de los juicios de amparo en materia judicial,[6] también sirvió para garantizar en muchos casos el respeto de los derechos de los individuos (debido proceso) frente a tribunales poco independientes, parciales y arbitrarios que pretendieron afectar a los justiciables. Por tal razón debemos concluir que el amparo judicial no solo se admitió como un mal necesario, sino que poco a poco se fue consolidando y fue cobrando un lugar relevante dentro de la cultura jurídica nacional, regulándose y normándose su existencia y tramitación no solo en la legislación y en la jurisprudencia, sino incluso llegándose a establecer, posteriormente, en la propia Constitución (1917).

Al respecto, tampoco debemos pasar por alto que el amparo en México, en realidad, es una institución procesal muy compleja que no se agota en un solo instrumento uniforme, ya que, además de sus funciones originales de protección de los

[6] Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo,* 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 527 y 528.

derechos de la persona humana consagrados en el texto constitucional y del equilibrio de las facultades de la federación y de las entidades federativas, ha asumido otras atribuciones por motivos de carácter histórico y social, que le han otorgado una estructura singular, constituyendo, como acertadamente ha señalado el maestro Héctor Fix-Zamudio, una verdadera *federación de instrumentos procesales*, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica y que, a su vez, determina una serie de aspectos peculiares propios de cada cual. Así, dentro del amparo mexicano podemos descubrir cinco funciones diversas para las que puede utilizarse, y que son: tutelar la libertad personal; combatir las leyes inconstitucionales; reclamar los actos y resoluciones de la administración; proteger los derechos sociales de los campesinos en materia agraria y, por supuesto, también como medio de impugnación de las sentencias judiciales (debido proceso), que es el tema que nos ocupa.[7]

V. El sistema federal mexicano y el federalismo judicial

El artículo 40 de la Constitución de 1917 estableció la organización de nuestro país en un Estado federal, forma de Estado compuesto, distinto y diverso de la llamada forma de Estado unitario o central, señalando que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 esta ley fundamental".[8] Esta forma de Estado federal no es por sí misma una novedad de la Constitución mexicana de 1917, pues dicha forma de Estado ya se había determinado en los textos constitucionales de 1824, 1847 y 1857, estableciendo en cada uno de ellos un sistema federal con diversas características y particularidades. Igualmente es preciso mencionar que la forma de Estado federal no ha sido la única forma de organización estatal de México, pues durante diversas etapas nuestro país ha vivido también bajo la forma de Estado central.

En cuanto a la forma federal de Estado, esta se caracteriza, como señalaba F. Jorge Gaxiola, por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos: el federal, propiamente dicho, y el local.[9] Por tanto, y siguiendo a González Schmal, el federalismo hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí y que, por

[7] *Ibidem*, pp. 18, 19, 90 y 91.

[8] A partir del 30 de noviembre de 2012 se estableció, mediante reforma constitucional, la laicidad del Estado mexicano, señalando que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal…, etcétera.

[9] González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Universidad Iberoamericana, 2007, p. 97.

virtud de un pacto federal (Constitución), se ligan y se integran al mismo tiempo en una sola entidad o cuerpo mayor, o sea, en un solo Estado (país), pero sin que cada una de esas partes (entidades federativas) pierda su individualidad, conservando algunas competencias y atribuciones, pero perdiendo otras para trasladarlas al cuerpo mayor.[10]

De esta manera, las entidades en esta forma de unión estatal sobreviven, permanecen y no desaparecen al crearse el nuevo Estado y, además, conservan la capacidad de autonormarse dándose sus propias leyes y su propia Constitución local, dentro del marco establecido por la Constitución general. Por lo tanto, la autonomía de los estados miembros será una característica esencial del Estado federal.[11]

En la forma federal de Estado coexistirán tanto órganos de gobierno propios de cada una de las entidades federativas (órganos de gobierno o poderes locales) como órganos de gobierno del todo (órganos de gobierno o poderes federales), cada uno con sus respectivas competencias y funciones previamente asignadas y determinadas por la propia Constitución, en cuanto pacto federal, y a las cuales unos y otros deben apegarse en virtud de ser un pacto y norma jurídica suprema.[12]

Así, como puede verse, la forma de Estado federal obedece a un criterio de descentralización del poder y, por ende, se verifica un reparto del mismo entre federación y entidades, en principio, basado en competencias materiales, pero también territoriales, siendo la Constitución la encargada de hacer dicho reparto del poder y competencias. Por ello, Tena Ramírez señalaba que, en virtud de la forma federal de Estado, tienen jurisdicción distinta y casi siempre excluyente los órganos centrales, por una parte, y los estados miembros, por otra, y que la distribución de facultades entre estos dos órdenes (uno "federal" y los otros "regionales" o "locales") es de gran trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones y dicho reparto de competencias se hará por la ley suprema (Constitución).[13]

El reparto concreto que se haga de dichas competencias es y ha sido variable dependiendo de cada país y de cada Constitución, atendiendo a las circunstancias y necesidades propias de cada país, pero, como dice González Schmal, de manera general se otorga al Gobierno central o federal competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los estados el

---

10 *Idem.*

11 Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 99.

12 En tal sentido, el sometimiento a la Constitución general puede verse claramente en el art. 41 de la Constitución mexicana, que señala que tanto los poderes de la Unión como los de los estados deben apegarse a sus competencias en los términos establecidos, respectivamente, por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las cuales no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

13 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 20a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 101.

conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.[14] Este reparto competencial entre facultades asignadas a los poderes u órganos federales y las asignadas a los estados no siempre es balanceado, pues en ocasiones sigue lógicas de centralización en favor de los órganos federales y, en otros casos, la lógica de descentralización con amplias facultades en favor de los poderes locales.

En el caso particular de México, el sistema adoptado para el reparto competencial tiene su base en el artículo 124 constitucional, que actualmente dispone: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias". Ello implica que los órganos federales actúan con base en las facultades que explícitamente les atribuye la Constitución, en tanto que los órganos locales tendrán las facultades residuales.

De esta forma, como se ha señalado, el federalismo implica una coexistencia entre órganos o poderes de dos ámbitos: el federal y el local, así como una distribución de competencias entre uno y otros, existiendo a la par órganos de carácter legislativo, ejecutivo y jurisdiccional (tribunales) en ambos ámbitos. Por ende, dicho reparto competencial se dará también tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo y el jurisdiccional.

Atento a lo señalado, existe en México una dualidad en materia jurisdiccional: por un lado, los tribunales del ámbito federal y, por el otro, los tribunales locales; cada uno de ellos con sus respectivas competencias asignadas y, en teoría, con una relación de independencia en el ámbito de su función de jurisdicción ordinaria y control de la legalidad, aunque, como veremos, en el ámbito del control de la constitucionalidad múltiples voces han señalado que existe *de facto* un cierto sometimiento o subordinación de la justicia local a la federal.

Es precisamente en este ámbito del reparto competencial en materia jurisdiccional que podemos hablar del llamado federalismo judicial, debiendo entenderse que este se referirá a las competencias que se establecen dentro del sistema federal, en favor tanto de los tribunales federales (órganos jurisdiccionales) como de los tribunales locales de las entidades federativas (estados y Ciudad de México), arrojando así el estado y estructura de la función judicial en el país con las interacciones, relaciones y posiciones que guardan los diversos tribunales de acuerdo con lo que determina la Constitución.

Es importante hacer notar y distinguir que la competencia de los órganos jurisdiccionales puede dividirse en lo que es propiamente la competencia de jurisdicción ordinaria o de simple legalidad (resolución de conflictos con aplicación de las leyes ordinarias) y la llamada jurisdicción constitucional o de control de la constitucionalidad —ahora también convencionalidad—, en la cual se busca lograr la apli-

[14] González Schmal, Raúl, *op. cit.*, p. 98.

cación plena de la Constitución y el apego de normas generales, actos y prácticas a lo que ella dispone, tanto en el aspecto orgánico como en el campo de los derechos de las personas (antes en el texto original de 1917 garantías individuales y ahora, a partir de 2011, derechos humanos).

En realidad, como se puede apreciar, el federalismo judicial se presenta en varios aspectos, tanto estructurales como normativos y funcionales, que unidos integran el complejo entramado de la justicia mexicana con sus notas características y particularidades que la han ido definiendo a través del tiempo, y que, más allá de modelos teóricos, se ha ido configurando para intentar responder a las circunstancias y retos que las necesidades específicas de la impartición de justicia en México le han ido presentando.

VI. El control de la constitucionalidad y el federalismo judicial

La Constitución ha sido considerada la norma fundamental y suprema de un Estado, razón por la cual debe ser cumplida y obedecida por todos los órganos del Estado en su conjunto, sin importar su tipo (ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales u otros) y su ámbito competencial o nivel (federal, estatal o municipal). Por tanto, es necesario controlar su actuación para garantizar su apego al mandato competencial, así como el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos por la propia Constitución, razón por la cual se fue haciendo necesario establecer mecanismos para garantizar de manera efectiva el cumplimiento de la Constitución en cuanto norma jurídica suprema, y realizar con ella el mandato de supremacía constitucional contenido en la propia Constitución, en el artículo 133 y otros.

Fue así que se fueron estableciendo mecanismos de control de la constitucionalidad, primero de carácter político, asignados a los poderes legislativos o al propio ejecutivo, y, finalmente, asignados al poder judicial.[15] Con la creación del juicio de amparo a mediados del siglo XIX, dicho control sería asignado por la propia Constitución expresamente a los tribunales de la federación, como lo determinaría el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y sería reafirmado por los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857 y los artículos 103 y 107 de la actual Constitución de 1917.[16] Así, el Poder Judicial de la Federación, ya en el siglo XX, se haría cargo del control de la constitucionalidad por medio de la Suprema Corte, juz-

[15] Vale la pena mencionar que el control de la constitucionalidad a cargo de órganos jurisdiccionales puede darse bajo un modelo concentrado o bien difuso, así como también bajo una diversidad de variantes intermedias entre ambos modelos.

[16] Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

gados de distrito y también tribunales colegiados de circuito, mediante la utilización, primero y principalmente, del juicio de amparo y más tarde a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; estableciéndose un modelo de "control semiconcentrado" que se mantendría por mucho tiempo y que solo en fechas recientes (después de 2011) se iría transformando para dar paso, poco a poco, a un modelo de "control difuso" no solo de la constitucionalidad, sino también de la convencionalidad en materia de derechos humanos, permitiéndose una participación más activa en el control de la constitucionalidad a los diversos tribunales, no solo federales, sino además a los del ámbito local o estatal.

Es precisamente en el ámbito del juicio de amparo, dentro del llamado amparo judicial, amparo casación o amparo directo, donde se ha manifestado la polémica respecto del federalismo judicial, pues con la ampliación protectora del juicio de amparo a través de las garantías de los artículos 14 y 16 se fue delineando un amparo a través del cual se controló no solo la constitucionalidad, sino también la legalidad. Este hecho ha sido calificado por muchas voces como una violación de la autonomía e independencia judicial de los estados, al revisarse y controlarse, por parte de los tribunales federales, la correcta aplicación de las leyes que realizan dichos tribunales locales, situación que, a decir de algunos, trastoca el federalismo judicial.

Es por ello que, como hemos mencionado, se ha dicho que el amparo, por lo que a esta modalidad respecta (amparo judicial) en la práctica ha llegado a ser más que una auténtica defensa de la constitucionalidad, una defensa de la simple legalidad a partir de la Constitución de 1857 en cuyo artículo 14 estableció que "[…] nadie podrá ser juzgado ni sentenciado sino por leyes exactamente aplicables al hecho" y ello llevaría, a través de litigios ante la Corte, a que finalmente en el amparo se examinara si los jueces del orden común habían aplicado exactamente la ley, lo que equivalía a conocer de la legalidad de la actuación judicial y de las simples violaciones a las leyes ordinarias.[17]

Muchos fueron, han sido y son los opositores de tal situación y han criticado duramente esta extensión protectora del juicio de amparo hacia la legalidad, destacando entre ellos el ya citado Emilio Rabasa, quien incluso escribió un libro dedicado al tema,[18] y calificó de bastarda a la garantía de la exacta aplicación de la ley contenida en el artículo 14 de la Constitución de 1857, diciendo que, debido a ella, el amparo había dejado de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro para adquirir, además, la función de controlador de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.[19] Igualmente, el destacado constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramí-

17 Trueba, Alfonso, *Derecho de amparo*, México, Jus, 1983, pp. 82 y 83.

18 Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio de amparo,* México, Porrúa, 2000.

19 Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva…, cit.,* p. 20

rez se ocupó del asunto. Señaló que los actuales artículos 14 y 16 de la Constitución han servido para poner de relieve la ficción de nuestro control de constitucionalidad, desenmascarando el falso papel de defensor de la Constitución a lo que es simple defensa del individuo. De esta forma, se ha referido que dichos artículos 14 y 16 no han importado como textos, sino como pretextos para hacer entrar en el amparo las violaciones a las leyes secundarias.[20] En la misma línea, otros constitucionalistas como Mariano Azuela, Rodolfo Reyes, Antonio Díaz Soto y Gama, Antonio Carrillo Flores y Roberto Molina Pasquel, así como procesalistas como los maestros Castillo Larrañaga y De Pina, que se han dejado seducir por la ortodoxia encabezada por Emilio Rabasa, han lanzado fuertes ataques y duras críticas contra el carácter casacionista del amparo.[21]

No obstante, los tratadistas continúan discutiendo y no se ponen de acuerdo sobre si el amparo en materia judicial por inexacta aplicación de la ley es una degeneración de su naturaleza, o bien, una evolución natural, pero lo cierto es que, sea cual sea la posición que se adopte, el amparo judicial se ha adentrado profundamente en la conciencia jurídica nacional y ningún esfuerzo doctrinario ha podido desarraigarlo.[22]

Una visión interesante, amplia y más abierta sobre este asunto es la asumida por el distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio, quien desde su tesis de licenciatura en 1955, dedicó varias páginas al tema del amparo como casación, señalando que:

> El Amparo como garantía de legalidad, especialmente en el orden jurisdiccional ha sido el más combatido, el menos apreciado convirtiéndose en el banco de las críticas más acervas y apasionadas de la corriente que podemos denominar *ortodoxa* , del proceso constitucional; que es sin duda alguna, la más numerosa y que cuenta con distinguidos partidarios; y a pesar de todo ello, es el sector, la faceta del Amparo, que ha arraigado con mayor profundidad en el espíritu jurídico nacional, a tal grado que ha resistido victoriosamente todos los ataques de la doctrina, de la jurisprudencia y aún de la legislación […],[23]

y el maestro Fix-Zamudio continúa diciendo que la asombrosa vitalidad del amparo como garantía de la legalidad, aunque parezca extraña para un observador extranjero, tiene una fácil explicación si se atienden las razones históricas y de necesidad jurídica que determinaron su aparición y desenvolvimiento, como son la tradi-

---

20 Trueba, Alfonso, *op. cit.,* p. 83.

21 Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo,* México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2015, p. 143.

22 Trueba, Alfonso, *op. cit.,* p. 92.

23 Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional…, cit.,* p. 140.

ción histórica a la centralización (desde la organización novohispana), la necesidad jurídica de establecer un sistema unitario de interpretación de las normas jurídicas y un tribunal regulador de la marcha de la jurisprudencia, así como la desconfianza que existía hacia los tribunales locales, que se encontraban sujetos a la influencia política en sus entidades y, por ende, no gozaban de la independencia e imparcialidad necesarias para realizar adecuadamente su función. De aquí que el foro rápidamente acogiera y utilizara el amparo para examinar no solo la constitucionalidad, sino la legalidad de los actos jurisdiccionales de los tribunales locales.[24]

A pesar de todo ello, la doctrina ortodoxa, como bien dice el maestro Fix-Zamudio, no se ha dado por vencida y sigue luchando contra la "degeneración" del amparo y en favor de la "dignificación" de la función constitucional de los tribunales federales, proponiendo reformas para reintegrar su pureza al proceso constitucional, despojándolo del carácter formalista, rigorista y técnico que, en su concepto, deriva de la casación; afirmación que, a pesar del tiempo transcurrido desde que fuera formulada por el maestro Fix-Zamudio en 1955, no ha perdido su vigencia.[25]

El maestro Fix-Zamudio continúa diciendo que, si bien es cierto que el amparo ha caído en un excesivo rigorismo (amparo de estricto derecho) propio de la casación y que en sus inicios solamente tenía una función estrictamente constitucional de protector de los derechos de la persona humana y del régimen federal, no es posible aceptar que el establecimiento del control de legalidad sea una degeneración, ni que el amparo sea diverso de la casación, ni menos aún que la influencia de esta última sea la culpable de la formalidad de la institución. Fix-Zamudio dice que toda esta confusión proviene de abordar estos problemas a través del prisma político del individualismo, del cual no ha podido despojarse por entero nuestra ciencia jurídica constitucional.[26]

La solución —según el maestro Fix-Zamudio— radica precisamente en el enfoque, y así, en ver el problema desde la perspectiva de que el amparo es una institución procesal que no tiene la exclusiva función política de tutelar los derechos fundamentales del individuo y la pureza del régimen federal, sino que también tiene la función de proteger las demás normas constitucionales a través del agravio individual, pues se trata, en realidad, de una garantía de la Constitución.[27]

No olvidemos que el amparo es una institución compleja, que bajo su aparente unidad comprende, en realidad, varios instrumentos procesales con principios generales comunes. Así, el amparo en México es una institución que ha evolucionado con el paso del tiempo hasta convertirse, como ha dicho el maestro Fix-Zamudio, en una

[24] *Ibidem*, pp. 140-142.

[25] *Ibidem*, p. 142.

[26] *Ibidem*, p. 143.

[27] *Ibidem*, p. 146.

auténtica federación de instrumentos procesales,[28] donde cada uno de ellos posee una función tutelar específica que, a su vez, determina ciertos aspectos particulares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo.[29] Y justamente el amparo judicial, de legalidad o amparo casación es precisamente una de estas instituciones.

Por su parte el ahora ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, ha señalado que la expansión protectora del juicio de amparo, más que degenerarlo, lo ha complementado y perfeccionado ante la ausencia de un sistema federal operativo y la cuestionable independencia de los jueces locales, por lo que este proceso evolutivo, más que una solución especulativa o teórica, ha sido el resultado de un proceso eminentemente histórico y pragmático.[30]

Ante toda esta situación ha existido una confusión que ha señalado que el amparo judicial, protector de la legalidad (amparo directo), desvirtúa el federalismo judicial por causar una "subordinación" de los tribunales locales a los tribunales federales. Al respecto, es preciso distinguir que, toda vez que México se conforma por un sistema federal, es necesario advertir que en realidad no solo existe un orden jurídico federal y varios órdenes jurídicos locales, sino que también existe un orden jurídico constitucional común y supremo frente a los dos anteriores, orden jurídico que en ocasiones se ha pasado por alto, pues se le ha identificado con el orden jurídico federal, sobre todo debido a que las normas que lo integran se suelen aplicar en el mismo ámbito espacial que las normas federales.[31] Consecuentemente, con lo anterior debe reconocerse que dentro del federalismo judicial se puede hablar de la existencia de órganos jurisdiccionales de carácter constitucional, de carácter federal y de carácter local o estatal, aunque, como bien sabemos, algunos de los órganos jurisdiccionales federales cumplen o desempeñan la función de carácter constitucional al tiempo que la propiamente federal, situación que viene a agravar la confusión.

Así el control de la constitucionalidad, como función jurídica, debe estar adscrito al orden constitucional y no a alguno de los dos órdenes subordinados a la Constitución, como son el federal propiamente dicho y los órdenes estatales, independientemente de que dicho control sea llevado a cabo —por disposición expresa de la Cons-

---

28 El maestro Fix-Zamudio ha señalado que el amparo ha comprendido cinco funciones diversas: *i)* la tutela de la libertad personal; *ii)* impugnación de leyes inconstitucionales; *iii)* impugnación de sentencias judiciales; *iv)* reclamar actos y resoluciones de la autoridad administrativa, y *v)* protección de derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de reforma agraria.

29 Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva…, cit.,* p. 27.

30 Zaldívar Lelo de la Larrea, Arturo, "El juicio de amparo y la defensa de la Constitución", en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la constitución*, 5a. ed., México, Fontamara, 2015, p. 53.

31 Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1999, pp. 138 y 139.

titución— por órganos que constituyen el Poder Judicial de la Federación. Por ello, cuando se intente hacer un análisis teóricamente correcto de las funciones del Poder Judicial de la Federación, debe tenerse especial cuidado en distinguir cuándo actúa en funciones de orden constitucional y cuándo en funciones del orden federal ordinario, ya que existe una unión personal de atribuciones que corresponden a ambos órdenes señalados en el propio Poder Judicial de la Federación, que actúa como órgano jurisdiccional constitucional y como órgano jurisdiccional de carácter federal.[32]

De lo anterior se puede concluir que, en realidad, cuando un órgano jurisdiccional federal conoce, substancia y resuelve un juicio de amparo contra un órgano jurisdiccional local por violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución, y cuyo control le ha sido asignado expresamente por la misma Constitución, en realidad ello no constituye una violación de la autonomía estatal ni una subordinación a un órgano o al orden jurídico propiamente federal, sino que, en realidad, es un sometimiento al propio orden constitucional a través de un medio de control constitucional que se realiza por un órgano al que le ha sido encargada la función de la justicia constitucional. Por tanto, los tribunales federales, cuando actúan en la competencia de amparo, en realidad son tribunales constitucionales más que federales (en razón de sus funciones). De esta forma, cuando el orden jurídico constitucional interviene y se impone tanto sobre el orden jurídico federal como sobre el local, en realidad no hay invasión de esfera competencial, ya que aquel orden jurídico (el constitucional), además de ser superior, es vinculatorio y común a los otros dos.

Para acabar con tal confusión y conflicto en un Estado federal como el nuestro, podrían presentarse varias posibles opciones que, por cierto, no serían fáciles de implementar, pues implicarían cambiar toda una tradición jurídica sumamente arraigada. Tal es el caso de la creación de un tribunal o tribunales de carácter únicamente constitucional sin ser federales, o bien, permitir un control amplio y difuso de la constitucionalidad de todos los tribunales, tanto federales como locales, como en el modelo estadounidense.

VII. Reflexiones finales sobre el amparo judicial

Como se ha mencionado, mucho se ha señalado y escrito contra el amparo judicial, considerándolo una degeneración del amparo que lesiona el federalismo y que atenta contra la autonomía estatal; situación que, como se ha comentado, no es del todo exacta, pues se trata de una evolución de una institución compleja que realiza diversas funciones, además de que, al estar establecido su fundamento y competencia

[32] Schmill, Ulises, "Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal", en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *op. cit.*

en la propia Constitución, no puede constituir una indebida injerencia e intromisión en la autonomía local, precisamente por estar prevista y avalada expresamente en el texto constitucional, que es propiamente el pacto federal.

Atento a lo anterior, y toda vez que de alguna manera el amparo judicial tuvo utilidad práctica y ayudó a resolver ciertos problemas específicos de la época en la cual surgió a la vida, consideramos que dicha extensión protectora no debe ser juzgada tan duramente, pues si bien quizás su existencia no fue lo óptimo, sí, tal vez, fue lo necesario para atender algunos problemas de aquellos tiempos; ya que, como dijera, Tena Ramírez, "no es en rigor que el amparo haya degenerado; sino que se trata más bien de su natural evolución pues el control que involucra como principal la defensa del individuo y como secundaria la de la Constitución, tiene al cabo que preocuparse más de la legalidad que de la constitucional, por interesar al individuo más la primera que la segunda".[33]

Incluso el propio Rabasa, en 1908, curiosamente llegaría a admitir que, dadas las circunstancias, suprimir por completo el amparo en materia judicial en ese momento era dar un paso demasiado brusco.[34]

Lo que resulta verdaderamente importante hoy en día, en pleno siglo XXI, es no quedar enganchados y atrapados en aquella añeja polémica y hacer evolucionar más al amparo para que pueda ser un instrumento acorde a las necesidades actuales de nuestro tiempo, que sirva para proteger de una mejor manera todos los derechos humanos de las personas, y que realice un control más efectivo de la constitucionalidad (y convencionalidad), así como de sus más altos principios, como son la protección y respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, el sistema federal y la división de competencias entre poderes, órganos y niveles de gobierno.

Una cuestión no menor que no se debe olvidar, al margen de la problemática que ya se ha dejado anotada, es la relevancia que ha tenido el amparo judicial en la protección y garantía del derecho humano al debido proceso, tanto en su vertiente constitucional como convencional, y que el hecho de que exista en México un mecanismo de control constitucional de la actividad jurisdiccional es totalmente acorde con el llamado "derecho al amparo" internacionalmente previsto en los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual, sin duda, es algo bastante positivo.

En México, evidentemente, las condiciones han cambiado y hoy en día la situación es muy distinta a lo que acontecía a fines del siglo XIX. Por tal razón, el amparo, que ha sido una institución dinámica y en constante cambio y desarrollo, debe continuar con su evolución a fin de que pueda seguir siendo un instrumento efectivo de

[33] Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 526.

[34] Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho…, cit.,* p. 529.

control constitucional y también convencional a favor de las personas, y no quede irremediablemente rebasado por nuestra propia realidad. Por tanto, hoy más que nunca sería prudente revisar el amparo judicial y la garantía del debido proceso legal, con miras a lograr un verdadero federalismo judicial, en el cual las cuestiones de mera legalidad estatal concluyan con la resolución judicial del tribunal superior de cada estado, dejando a los tribunales federales solamente el conocimiento de aquellos amparos judiciales que impliquen violaciones directas a la Constitución y a la convencionalidad.

Ahora bien, es cierto que existen diversos modelos de sistema federal, unos más centralizados y otros más descentralizados, pero igual de válidos son los unos como los otros, pues las variantes responderán a las características y necesidades de cada Estado federal en lo particular. Sin duda, no tenemos necesariamente que coincidir, podemos estar de acuerdo o no con el modelo que se ha establecido y discutir sobre sus resultados y, con base en ello, tratar de corregir o cambiar el modelo de federalismo judicial que hoy tenemos, mismo que, de algún modo, y como se ha señalado, es producto de nuestra historia y realidad. Así, evidentemente, pueden hacerse e intentarse muchas cosas para tratar de implementar en México un nuevo federalismo judicial, como ya se ha venido haciendo a lo largo del tiempo, pero habrá que tener cuidado de no caer en la tentación de la "facilidad" de simplemente copiar modelos de otros Estados sin tomar en cuenta las particularidades, necesidades y circunstancias específicas de nuestro país, así como las implicaciones, riesgos y requerimientos para su adecuada implementación, pues tales trasplantes jurídicos no siempre arrojan buenos resultados.

Otra de las cuestiones que se ha puesto siempre de relevancia es que el amparo de legalidad ha incrementado el número de asuntos y, consiguientemente, el trabajo de los tribunales federales encargados de sustanciarlo, originando dilaciones excesivas y rezago. Tal situación evidencia, más que un problema del modelo, una necesidad de justicia en dicho ámbito y una falta de capacidad operativa institucional y humana que debe ser resuelta a través de la creación de más tribunales con más personal y más recursos para llevar a cabo su función.

Propuestas de cambios ha habido muchas, tanto desde el ámbito académico como desde el judicial y legislativo, y van desde la idea de dejar a la Suprema Corte como un tribunal constitucional y crear paralelamente un tribunal superior en materia federal ordinaria hasta la creación de un tribunal constitucional autónomo. Igualmente se ha propuesto el establecimiento de una justicia constitucional local en todas las entidades federativas, que se encargue del control de legalidad en cada entidad, como ahora lo viene haciendo el amparo. La discusión y la polémica continúan y habrá que estar pendientes del rumbo y camino que tome la cuestión.

Lo cierto es que, a lo largo del tiempo, las cosas no han permanecido inmóviles, ya que han venido ocurriendo cambios en lo que respecta a nuestro modelo de federalismo judicial. Parte de estos cambios han sido la consolidación de la Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación cada vez más exclusivamente como un tribunal constitucional, dejando la competencia del amparo directo (amparo judicial) a los tribunales colegiados de circuito; la creación de otros medios de control constitucional de competencia exclusiva de la Corte, como son las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (art. 105); la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus procedimientos jurisdiccionales respectivos; el surgimiento de la justicia constitucional local y sus respectivos procedimientos de control, y, por supuesto, la gran reforma constitucional en materia de amparo de 6 de junio de 2011, que llevaría a que en 2013 se expidiera una nueva Ley de Amparo. Igualmente, es significativo para este tema el cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en los años recientes, modificó el sistema de control de la constitucionalidad, permitiendo un control más difuso de la constitucionalidad (y convencionalidad), lo cual, claramente, abona en favor de una descentralización de tal función en beneficio de los órganos jurisdiccionales locales, apuntando hacia un nuevo federalismo judicial.

Asimismo, es preciso mencionar que el avanzar hacia un nuevo federalismo judicial pasa necesaria e indispensablemente por fortalecer y dignificar a la justicia local, buscando lograr una mayor autonomía e independencia de los tribunales locales, más que ante los órganos de control constitucional (tribunales federales), ante los propios poderes políticos (ejecutivo y legislativo) y fácticos locales; dotándolos de los recursos infraestructura, personal y capacidades necesarias para realizar adecuadamente sus funciones.

Evidentemente no todo está dicho ni hecho, y el tema del amparo judicial y su vinculación con el modelo de desarrollo del federalismo judicial en México es uno de los asuntos más importantes, polémicos e interesantes y, en consecuencia, de necesario análisis y discusión, tanto en la actualidad como para el futuro inmediato. Seguramente cobrará cada vez mayor relevancia, toda vez que constituye un asunto pendiente tanto en el campo del derecho constitucional (general y local) como del derecho procesal constitucional, y de cuya suerte dependerá en buena medida el destino del nuevo orden jurídico mexicano en el siglo XXI.

PARTE V
EL AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL

El juicio de amparo directo en materia penal

*Taissia Cruz Parcero**

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es hacer un repaso general del juicio de amparo directo en materia penal (JAD), en relación con el sistema penal acusatorio y oral, el cual se encuentra vigente en todo el país desde el 18 de junio de 2016,[1] tanto para delitos del fuero común, federal y militar como en el ámbito de la justicia penal para adolescentes.

Respecto de las sentencias definitivas derivadas de un proceso penal mixto o tradicional, todavía es posible promover JAD, pues el plazo de ocho años para presentar la demanda respectiva[2] debe contarse a partir de que inició su vigencia la Ley de Amparo (LA), publicada el 3 de abril de 2013, el cual, por tanto, vence hasta la misma fecha de 2021.

No me ocuparé del sistema mixto, salvo que sea necesario para dar contexto al sistema actual, pues considero de muy escasa utilidad continuar discutiendo temas en torno a un modelo de enjuiciamiento próximo a desaparecer, dado que su aplicación está limitada a los procedimientos que ya se encontraban en trámite al entrar en vigor el nuevo sistema acusatorio y oral.

Como se trata de un repaso general, me parece importante mencionar que no está dirigido a especialistas en la materia; me propuse más bien hacer un acerca-

* Magistrada de circuito, Poder Judicial de la Federación.

1 Segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de junio de 2008.

2 LA, art. 17, II.

miento que pueda resultar útil, particularmente, a los estudiantes de Derecho y a quienes apenas se inician en la práctica profesional. Por ello, haré un estudio de los principios que rigen en el JAD, los casos en que procede y de los temas que, desde mi experiencia como magistrada de tribunal colegiado especializado en la materia penal, me parecen de mayor relevancia.

Con todo, es importante tener en cuenta que, por el límite de espacio, algunos temas que merecerían mayor análisis y reflexión quedarán simplemente esbozados y que, para una mejor comprensión del texto, es recomendable tener como material de trabajo la Constitución (CPEUM), la LA, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CN o CNPP) y la jurisprudencia, que solo citaremos por título a pie de página, pues con su lectura podrá mejorarse la comprensión de los diversos temas.

II. Generalidades

El juicio de amparo puede tramitarse en la vía indirecta o en la directa. Para realizar una distinción que sea fácilmente comprensible, diremos que el juicio de amparo indirecto procede contra actos del Ministerio Público y de los jueces de control decretados en las fases previas al juicio oral, esto es, en las etapas de investigación (inicial y complementaria) e intermedia.[3] Así, por ejemplo, para reclamar aseguramientos ministeriales, órdenes de aprehensión, autos de vinculación a proceso, resoluciones que impongan medidas cautelares o exclusiones probatorias, procederá la vía indirecta.

Las únicas excepciones a esta regla general, es decir, los únicos actos que pueden ser reclamados en amparo directo, aunque sean emitidos en etapas previas a juicio oral, son la sentencia definitiva (de segunda instancia) dictada en el procedimiento abreviado y las resoluciones que decreten el sobreseimiento; estas, porque corresponden a la descripción de "las (resoluciones) que, sin decidirlo (el juicio) en lo principal, lo den por concluido".[4]

En el JAD rigen los principios constitucionales de instancia de parte, agravio personal y directo, definitividad, relatividad de las sentencias y, desde luego, en materia penal, de suplencia de la queja en favor de la persona imputada y de la víctima u ofendido.

2.1. Instancia de parte, agravio personal y directo

Como el JAD solo procede contra sentencias definitivas y resoluciones que, sin decidir el litigio en lo principal, ponen fin a juicio, únicamente puede dar inicio a instancia de parte agraviada, esto es, de quien tiene interés jurídico, que es la persona titu-

[3] Para ver las etapas en las que se divide el procedimiento penal, CNPP, art. 211.

[4] LA, art. 170, I.

lar de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, con motivo de su calidad de parte en el proceso de origen.

En el proceso penal, tienen carácter de parte el imputado y su defensor, la víctima u ofendido, el asesor jurídico y el Ministerio Público.[5] Podemos decir entonces que, en principio, pueden acudir al JAD cualquiera de esas partes en el proceso penal. La persona sentenciada acudirá al amparo cuando resulte condenada y la víctima u ofendido cuando aquella obtenga una sentencia total o parcialmente absolutoria.

La defensa o la asesoría jurídica pueden promover JAD, pero solo en favor de la parte que representan, es decir, del acusado o de la víctima u ofendido; no pueden hacerlo por propio derecho porque no son titulares del derecho subjetivo afectado. En cambio, el Ministerio Público no tiene personalidad para promover un JAD, por ejemplo, contra una sentencia absolutoria o el sobreseimiento decretado de oficio. Veamos el porqué.

El Ministerio Público tiene la facultad constitucional y legal de investigar y acusar por los hechos que pueden ser constitutivos de un delito.[6] Ejerce casi de manera exclusiva el *ius puniendi* estatal[7] y, en el proceso, funge como representante del Estado; contingentemente, actúa también en favor de los intereses de la víctima u ofendido cuando estos no se constituyen como coadyuvantes del órgano de acusación.

Por definición y naturaleza jurídica, el juicio de amparo opera como la institución procesal encargada de la tutela de derechos humanos, de fuente constitucional y/o convencional. Por ello, por regla general, las entidades de carácter público no están facultadas para acudir a dicho medio de defensa, precisamente porque en el ejercicio de las funciones públicas encomendadas no son titulares de derechos humanos. Solo tienen reconocido interés para acudir al juicio de amparo cuando lo hacen en defensa de intereses patrimoniales y siempre que se trate de actos que deriven de asuntos en los que exista una relación de igualdad con los particulares.[8]

Por ende, al Ministerio Público únicamente se le reconoce un interés en la defensa de las funciones constitucionales y legales de acuerdo con sus facultades, pero no como titular de derechos humanos, y aunque decimos que, en ocasiones, actúa

---

5 CNPP, art. 105, último párrafo.

6 CPEUM, art. 21, párrafo primero.

7 Véase CPEUM, art. 21, párrafo segundo y CNPP, art. 426. Acción penal por particulares.

8 LA, art. 7. Véase también Tesis 1a./J. 16/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, junio de 2018, p. 875. Persona moral oficial. Cuando es parte de un procedimiento jurisdiccional tiene legitimación para promover el juicio de amparo, siempre y cuando de la relación subyacente no se advierta que acude a defender un acto emitido dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas. Registro 2017263. Así, por ejemplo, una entidad pública puede promover amparo directo contra la sentencia que absuelve al acusado del delito de robo, cuando su patrimonio haya resultado afectado y tenga, por tanto, el carácter de parte ofendida.

en representación de los intereses de la víctima u ofendido, no lo hace por interés personal y directo, sino porque cumple con un deber estatal.

Así, solo la persona titular del derecho subjetivo violado, esto es, la persona sentenciada o la víctima u ofendido del delito, con ese carácter, pueden acudir al juicio de amparo cuando el resultado final del juicio sea adverso a sus intereses, ya sea porque se haya dictado sentencia condenatoria contra la primera o absolutoria en perjuicio de la segunda, o bien, porque, existiendo una sentencia condenatoria, la víctima u ofendido considere que lo resuelto en temas como la reparación del daño genera una violación a sus derechos fundamentales.

2.2. Principio de definitividad

En el JAD rige también el principio de definitividad, que no es más que la exigencia de que, antes de acudir a los tribunales federales para pedir amparo contra la sentencia o resolución que pone fin a juicio, debe haberse agotado el recurso ordinario previsto en la ley para recurrir la decisión de primera instancia.[9] En esta vía directa, el principio de definitividad no admite excepción alguna.[10] Tanto la persona sentenciada como la víctima u ofendido están obligados a interponer (agotar) el recurso de apelación antes de promover el JAD.

2.3. Principio de relatividad de las sentencias

El principio de relatividad de las sentencias de amparo, también conocido como "fórmula Otero",[11] implica que la decisión de conceder o negar el amparo a la persona quejosa solo incide en su situación jurídica particular y sus efectos no se extienden en favor o contra quien no acudió al juicio de amparo.

A simple vista, esta regla pareciera no tener problema alguno; sin embargo, en el JAD penal, debemos reflexionar si se trata de un principio absoluto como lo ha sido tradicionalmente o si, en cambio, admite algún tipo de excepción.

El CN, al abordar las reglas generales de los recursos, establece que el alcance del recurso se limita al estudio de los agravios de la parte recurrente, pero contempla la posibilidad de que, si una sola persona condenada promueve el recurso de apelación contra la sentencia dictada por el tribunal de enjuiciamiento (TE), los efectos favora-

9 CPEUM, art. 107, III, a), párrafo tercero y LA, art. 170, I, párrafo tercero.

10 El art. 61, XVIII, de la LA establece excepciones al principio de definitividad en el juicio de amparo indirecto, en materia penal.

11 Se le conoce así en honor a Mariano Otero quien, en su célebre voto particular de 5 de abril de 1847, esbozó un modelo de control constitucional de los actos de autoridad, a cargo de los tribunales de la federación, bajo este principio en particular.

bles que obtenga deben hacerse extensivos a otros cosentenciados que no hubieran acudido al recurso, bajo la única condición de que los fundamentos de la sentencia de segunda instancia sean aplicables a todos (es decir, que no se trate de argumentos vinculados solo con la persona del apelante).[12]

Me parece que esta novedosa norma procesal podría conducir a la conclusión de que, en el JAD, la decisión de conceder el amparo a la persona quejosa/sentenciada podría, para seguir el alcance procesal del recurso ordinario de apelación, hacer extensivos sus efectos a quien no acudió al JAD.[13]

En los tribunales colegiados de circuito (TCC) de la república se conceden día con día amparos que conducen a dejar en libertad a la persona quejosa, a disminuir las penas como consecuencia de violaciones de fondo relacionadas, por ejemplo, con la acreditación errónea de la forma o grado de comisión del delito (si no era un delito doloso sino culposo; si no se consumó y solo se acreditó en tentativa), de circunstancias calificativas o simplemente por cuantificación incorrecta de las penas aplicables, que, bajo el principio de relatividad, solo benefician de manera inmediata a quien promovió el amparo.

Una interpretación que permita hacer extensivos los efectos del amparo a las otras personas sentenciadas sería razonable desde un punto de vista de justicia material y de economía procesal, pues permitiría que la persona sentenciada en el mismo proceso, que no acudió al JAD, se beneficie de la sentencia protectora de derechos humanos en el mismo acto de su emisión, sin imponer la exigencia de que promueva su propia demanda para obtener una declaratoria de protección igual a la ya obtenida por quien sí promovió el amparo.

Esto, como decimos, supone diversas ventajas no solo desde un punto de vista utilitario, sino también porque evitaría los problemas que se presentan cuando otra de las personas sentenciadas acude al JAD después de muchos años;[14] en casos así, no es poco frecuente encontrar asuntos en los que, por existir nueva jurisprudencia, o simplemente por una integración distinta del tribunal colegiado, los criterios son distintos y, para el mismo caso, se dictan sentencias de amparo contradictorias que, como decimos, impactan en una manera diferenciada a las personas involucradas en un mismo caso penal.

---

12 CNPP, art. 461, párrafo segundo.

13 Esto nos obliga también a reflexionar si, cuando una persona sentenciada no apela y, por tanto, para ella el JAD es improcedente, por consentimiento tácito del acto reclamado (LA, art. 61, XIV), subsiste la posibilidad de que opere una excepción a esta regla, en caso de que el tribunal de apelación hubiere resuelto algún punto que favorezca a su cosentenciado y hubiere omitido cumplir con lo dispuesto por el invocado art. 461, párrafo segundo, del CN, que obligaba al tribunal de apelación a hacer extensivos esos efectos en favor de quien ahora acude al JAD.

14 Recordemos que el plazo para promover amparo directo contra la sentencia que impone pena de prisión es de hasta ocho años. LA, art. 17, II.

2.4. Suplencia de la queja

El último de los principios que abordaré es el de suplencia de la queja, que, en materia penal, históricamente ha operado en favor de la persona acusada y recientemente fue instituido también en favor de la víctima u ofendido.

La suplencia de la queja opera en oposición al principio de estricto derecho que rige como regla general en el JAD. Este principio obliga a los tribunales a limitar el estudio del asunto a los conceptos de violación o agravios que formulen las partes, mientras que el de suplencia de la queja impone a los tribunales la obligación de hacer valer de oficio cualquier violación que adviertan a los derechos fundamentales, aun cuando quien promueva el amparo no exprese alguna queja o agravio en particular.[15]

La CPEUM establece el principio de suplencia de la queja, pero otorga libertad de configuración al legislador ordinario para decidir en qué casos esta debe operar.[16] Así, como mencionamos, el reconocimiento del principio de suplencia de la queja, en favor de las víctimas u ofendidos del delito, es una conquista legislativa reciente, pues se incorporó en la Ley de Amparo publicada en abril de 2013, y tiene como antecedente diversas resoluciones de la Primera Sala de la Suprema Corte en las que concluyó que, en virtud de que los derechos del procesado y de la víctima u ofendido estaban situados en un plano de igualdad, era necesario extender en su favor la aplicación del principio de suplencia de la queja.[17]

Con ello, en la actualidad, la suplencia de la queja en favor de víctimas y ofendidos opera con plenitud en el JAD cuando tienen el carácter de parte quejosa, esto es, cuando promueven por propio derecho el amparo contra una sentencia absolutoria o contra una resolución condenatoria, si consideran que algún punto decisorio les causa agravio (p. ej., si no se condenó a la reparación del daño o el monto de esta pena se considera insuficiente).[18]

---

15 *Ibidem,* art. 79, III, a) y b).

16 CPEUM, art. 107, II, párrafo quinto.

17 Tesis 1a./J. 29/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, noviembre de 2013, p. 508. Suplencia de la queja deficiente en materia penal. Opera en favor de la víctima u ofendido por el delito, conforme al marco constitucional sobre derechos humanos que resguardan los artículos 20, apartado b y 1o. de la Constitución Federal, no obstante que el artículo 76 bis, fracción II, de la Ley de Amparo, la prevea solo en beneficio del reo. Registro 2004998.

18 La suplencia de la queja no opera en favor de la víctima u ofendido cuando interpone recurso de revisión como tercero interesado, según la interpretación del artículo 79, III, b), de la LA. Véase tesis 1a./J. 9/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, julio de 2015, p. 635. Suplencia de la queja deficiente. El hecho de que el artículo 79, fracción III, inciso b), de la ley de amparo no la prevé a favor de la víctima u ofendido del delito cuando

Para concluir con este apartado de generalidades, quiero mencionar dos puntos más. El primero, que en el JAD la sentencia reclamada debe ser apreciada tal como aparezca probada ante la autoridad responsable.[19] Esto significa que el TCC no puede recibir ni desahogar pruebas y debe limitar el estudio del asunto a las constancias de la carpeta judicial y de los registros de audio y video. La única excepción a esta regla opera cuando debe indagarse una causa de improcedencia (p. ej., por falta de personalidad, porque la presentación de la demanda pueda ser extemporánea, por muerte de la parte quejosa), pues estas deben ser analizadas de manera oficiosa, porque son cuestiones de orden público.

El segundo punto de la regla, que establece que contra las sentencias definitivas procede el JAD, admite solo una excepción. Esta se actualiza cuando, en la sentencia de segunda instancia, el tribunal de apelación ordena la reposición del procedimiento (en estricto sentido, del juicio oral), pues se ha interpretado que esta decisión no pone fin al juicio y, en consecuencia, debe ser reclamada en la vía indirecta, esto es, ante el juzgado de distrito (o, en su caso, el tribunal unitario de amparo).[20]

III. Procedimiento abreviado

Mencionamos que el juicio de amparo directo solo procede contra sentencias definitivas o resoluciones que, sin decidir el juicio en lo principal, ponen fin a juicio.

El procedimiento abreviado (PA) es una forma de terminación anticipada del proceso.[21] En breves palabras, es un mecanismo procesal que permite resolver el proceso penal, mediante el dictado de la sentencia respectiva, de manera previa al juicio oral. Es decir, el caso se resuelve sin desahogar pruebas, en una audiencia en la que la Fiscalía formula su acusación y, si esta fuere aceptada en sus términos por el imputado, el juez de control (no el TE) dicta la sentencia que proceda (la cual, en mi opinión, solo puede ser condenatoria, pero esto lo comentaremos más adelante).

Contra la sentencia dictada en el PA procede el recurso de apelación, de manera que la resolución que resuelve el recurso adquiere el carácter de sentencia definitiva y puede ser impugnada a través del JAD.

---

acude al recurso de revisión como tercero interesado, no implica una trasgresión a los principios constitucionales o convencionales. Registro 2009593.

19 LA, art. 75.

20 Tesis 1a./J. 41/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 341. Amparo directo. Es improcedente contra la resolución de segunda instancia que oficiosamente ordena reponer el proceso penal para desahogar una diligencia de careos entre el imputado y diversos testigos. Registro 2015473.

21 CNPP, art. 185, 201 y ss.

3.1. Procedencia y términos del procedimiento abreviado

El artículo 20, A, VII, constitucional otorgó al legislador ordinario la facultad de regular un tipo de procedimiento a través del cual el proceso penal pudiera ser resuelto sumariamente, siempre que se den dos condiciones: que no exista oposición del imputado y que los medios de convicción que consten en la carpeta de investigación corroboren la acusación.

Como el PA implica resolver el proceso penal, sin la carga procesal y presupuestal que implica para el Estado la celebración de un juicio oral, la Constitución también dispone que, cuando el acusado acepte su responsabilidad, la ley podrá establecer beneficios en su favor.

Por ello, en la regulación legal del PA, el legislador estableció, a manera de contraprestación para el imputado, un sistema de reducción de penas (el cual varía si el delito es doloso o culposo, si es la primera vez que el acusado comete un delito y en función del término medio aritmético de la pena aplicable),[22] según el cual, la regla general es que, si el imputado acepta la acusación y ser sentenciado sin celebrar un juicio oral, la pena que le será impuesta no puede ser superior al margen mínimo de punibilidad previsto para el delito de que se trate.[23]

Corresponde al Ministerio Público solicitar al juez la apertura del PA. Puede hacerlo en cualquier momento a partir del auto de vinculación a proceso y hasta antes del dictado del auto de apertura a juicio.[24]

Desde luego, la pretensión de la Fiscalía debe ser calificada por el juez de control, de modo que, para que este apruebe dicha forma anticipada de terminación del proceso, debe convocar a una audiencia, con la finalidad de que las partes escuchen la acusación y los datos que la sustentan y, además, para verificar: *i)* que la víctima u ofendido no se opongan de manera fundada a dicho procedimiento,[25] y *ii)* que el acusado, previamente informado, de manera expresa renuncia a su derecho a ser juzgado en un juicio oral, consiente el PA, admite su responsabilidad y acepta ser sentenciado con los medios de convicción que la Fiscalía haya expuesto en su acusación, es decir, con los que hasta ese momento consten en la carpeta de investigación.[26]

---

22 *Ibidem*, art. 202, párrafos tercero y cuarto.

23 Por ejemplo, en un delito de homicidio simple, que en la Ciudad de México tiene un margen de punibilidad de ocho a 20 años de prisión, si el acusado acepta el PA, la pena mínima sería de cinco años y cuatro meses y la máxima de siete años, 11 meses y 29 días, conforme a la regla del cuarto párrafo del art. 202 mencionado.

24 CNPP, art. 202, párrafo primero.

25 Solo se considera que la oposición de la víctima u ofendido es fundada, si no se encuentra debidamente garantizada la reparación del daño. *Ibidem,* art. 204.

26 *Ibidem*, art. 201, III.

Cumplidas las mencionadas condiciones, el juez debe aprobar la celebración del PA y dictar sentencia.

La celebración del PA depende del acuerdo previo entre las partes, pues la simple petición del Ministerio Público sería infructuosa si antes no ha ofrecido una cierta reducción de las penas y si el imputado y su defensa no han analizado tal propuesta para, en un ejercicio de ponderación, concluir que los méritos de la acusación no podrían ser vencidos en un juicio oral y, en consecuencia, aceptar los cargos con la finalidad de asegurar una reducción de su condena.

Por ello, considero que, en virtud de ese acuerdo *inter partes*, el juez queda constreñido a dictar una sentencia condenatoria. Para la Fiscalía no sería atractivo proponer el PA, aun en detrimento de su facultad de buscar la imposición de las penas previstas para el delito respectivo, si corriera el riesgo de que la persona acusada fuera absuelta. Esto resulta lógico también, porque el juez de control, al aprobar la procedencia del PA, se limita a "corroborar" que exista correspondencia entre los datos de prueba invocados por la Fiscalía y el delito materia de la acusación, pero sin realizar un verdadero ejercicio de valoración de la prueba, simplemente porque, como no se trata de un juicio, no existe ofrecimiento, admisión ni desahogo de prueba, por tanto, no existe contradicción.

3.2. Materia de estudio en el JAD

La Primera Sala de la Corte ha delimitado la materia del JAD cuando el acto reclamado es la sentencia definitiva (la que resuelve el recurso de apelación), dictada en el procedimiento abreviado. Lo hizo al resolver diversos recursos, pero particularmente en el amparo directo en revisión (ADR) 1619/2015.[27]

Estableció, como un primer punto relevante, que la aceptación que realiza el acusado de su responsabilidad, para los efectos del PA, no tiene el carácter ni el alcance jurídico de una confesión. Solo supone que el acusado está de acuerdo en que su proceso sea resuelto de manera sumaria y lo hace con la pretensión de asegurar una pena menor a la que le podría ser impuesta en el juicio oral. Por ello, si el juez rechaza el PA, no podrá invocarse esa aceptación de responsabilidad, bajo ninguna circunstancia, en su perjuicio.

A continuación, la Sala reflexionó sobre lo que implica verificar que los medios de convicción invocados por la Fiscalía "corroboren la imputación". Y concluyó que "corroborar" no es igual a valorar. El juez de control debe cerciorarse de que esos medios de convicción son congruentes, idóneos, pertinentes y suficientes para sustentar la acusación y, sin que ello implique realizar un juicio de contraste o valorativo,

[27] Resuelto en sesión de 16 de marzo de 2016, bajo la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz.

para determinar la culpabilidad o la inocencia del acusado, por cuanto tal discusión no forma parte del debate por acuerdo de las partes.

Si, por el contrario, el juez de control (JC) no encuentra que los medios de convicción que sustentan la acusación cumplen con esas características, deberá rechazar la apertura del PA y continuar con el trámite del proceso penal ordinario, pero no absolver al acusado.

Por ello, en el JAD, los tribunales colegiados tampoco deben emprender un juicio sobre los méritos de convicción de los datos invocados por el Ministerio Público; simplemente deben verificar que se cumplieron los requisitos que el CN establece para la admisión del PA, y que tanto su apertura como la sentencia respectiva cuentan con el respaldo de datos distintos a la simple aceptación del acusado.

¿Qué sucede entonces si en el JAD se concluye que la sentencia de apelación es violatoria de los derechos humanos de la persona quejosa, porque los requisitos de admisibilidad del PA no se cumplieron? Me parece que, como se actualiza un caso de violación procesal y no "de fondo", el tribunal colegiado debe conceder el amparo para el efecto de que se subsanen las violaciones cometidas y se tramite de nueva cuenta dicho procedimiento, o bien, para que lo actuado en el PA quede insubsistente y se continúe con el proceso ordinario desde la etapa que corresponda.

No obstante, esta última solución implica la necesidad de reflexionar sobre los escenarios posibles con motivo de la reposición del procedimiento. Si en la reposición del procedimiento el proceso penal concluye por petición ministerial de sobreseimiento o el juicio oral concluye con una absolución, se habrá cumplido el efecto protector del juicio de amparo. En cambio, si el resultado del juicio oral es una condena, una de las cláusulas de la concesión de amparo debe comprender el principio de *non reformatio in peius*, para asegurar que la pena que se llegare a imponer al acusado no sea mayor a la que ya había obtenido en el PA que se dejó insubsistente.

Por el contrario, aceptar que pudiera imponerse al sentenciado una pena mayor, sería una contradicción con los fines del ejercicio de la acción de amparo, pues esta solo debe tener por efecto proteger a quien la ejerce o, en su caso, dejar las cosas en el estado en que se encontraban en el momento de promover el juicio, pero nunca propiciar o permitir que la situación del quejoso resulte agravada, como consecuencia, así sea indirecta, de la promoción del juicio de control constitucional.

Por otra parte, siguiendo con la resolución de la Primera Sala, en el JAD es procedente verificar si las penas impuestas no son mayores ni distintas de las solicitadas por la Fiscalía. Este enunciado debe entenderse en el sentido de que, por una parte, las penas deben corresponder a los márgenes previstos en el artículo 202, párrafos tercero y cuarto, del CN, y no ser, en ningún caso, mayores a las solicitadas por el MP y aceptadas por el acusado. En cambio, cuando decimos que las penas no pueden ser distintas, ello no significa que no puedan ser menores a las que la Fiscalía hubiere solicitado, sino que no deben ser de distinta naturaleza. Es decir, si el MP solicitó prisión, no puede imponerse, además, una multa; si no la solicitó, tampoco puede

imponerse suspensión del cargo o destitución, por más que se encuentre prevista como sanción en la norma penal respectiva.

El último aspecto que puede ser objeto de análisis en sede de amparo directo es la legalidad del concepto (daño moral, material o perjuicios) y monto de la condena a la reparación del daño.

Adicionalmente, y en fecha posterior, la Primera Sala también estableció que los alegatos de tortura son improcedentes en el PA, de modo que el concepto de violación que pudiera hacerse valer sería inoperante, pues en el PA no existe un proceso de análisis de la detención ni de exclusión de pruebas, derivadas de violaciones a derechos fundamentales; en suma, estos temas no se pueden introducir en el amparo, por no haber sido objeto de debate en el procedimiento de origen.[28]

No quiero concluir este tema sin mencionar que, a pesar de las previsiones legales que parecieran anticipar la solución de cualquier controversia en el PA, hemos conocido de JAD en los que los conceptos de violación se refieren a la omisión o negativa del JC de conceder algún sustitutivo de la pena o el beneficio de suspensión condicional de la misma.[29]

Considero que esto sí debe ser materia de análisis en el amparo directo, particularmente cuando ha existido una petición expresa de la defensa. Es decir, al margen de los términos del acuerdo que subyace en la petición ministerial del PA, me parece que la aceptación de la pena, por una parte, no implica la renuncia a esos beneficios que la ley penal establece cuando las penas privativas de libertad son de duración reducida y, por otra, que los beneficios pueden no ser parte del acuerdo con la Fiscalía y, sin embargo, los JC deben resolver sobre su procedencia, porque se trata de decisiones que corresponden a su exclusivo arbitrio.

IV. Violaciones procesales

Una de las reglas del JAD consiste en que la impugnación de las violaciones de carácter procesal debe ser realizada en el momento de impugnar la sentencia definitiva.[30]

En otras materias es necesario "preparar la violación"; es decir, se requiere haber impugnado, mediante los recursos respectivos, la violación procesal que se alegue en

---

28 Tesis 1a. XLV/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2017, p. 873. Procedimiento abreviado. Imposibilidad de analizar los temas de tortura e incomunicación respecto al origen de los datos de prueba en el juicio de amparo directo promovido contra la sentencia definitiva derivada de aquel. Registro 2014103.

29 Normalmente, estos beneficios se establecen para penas privativas de libertad menores a cinco años. Véase, por ejemplo, los arts. 70 y 90 del Código Penal Federal y 84 y 89 del Código Penal de la Ciudad de México.

30 LA, art. 171.

los conceptos de violación.[31] Pero en materia penal no es exigible haberse inconformado con las violaciones cometidas en la propia audiencia de juicio oral, aunque, desde luego, se esperaría que un defensor diligente y debidamente capacitado realice en la audiencia las objeciones pertinentes, con la finalidad de evidenciar las violaciones que después podrá alegar en el juicio de amparo.

La Ley de Amparo, en el artículo 173, apartado B, establece un catálogo de violaciones a la ley procesal que pueden reclamarse con la sentencia definitiva.[32] No obstante, de la simple lectura de las 19 hipótesis que el legislador contempló, se advierte que no todas son efectivamente reclamables en el JAD, sin trastocar ciertos principios básicos del modelo acusatorio y oral.

En este listado de violaciones procesales es posible identificar: tres fracciones que se refieren al principio de inmediación;[33] dos al de imparcialidad judicial;[34] cinco al derecho de defensa en sus distintas facetas —extranjeros, indígenas, personas con necesidad de intérprete, derecho de prueba y recursos—,[35] y otras más que tutelan igualdad procesal, publicidad y la integración legal del tribunal de enjuiciamiento.[36]

Todas las hipótesis mencionadas se refieren a violaciones que pueden ocurrir en la audiencia de juicio oral y que, en principio, conducirían a conceder el amparo para ordenar la reposición del juicio; sin embargo, es necesario hacer una lectura más cautelosa de las consecuencias que puede tener su actualización, pues, aunque pareciera que en materia penal no es necesario constatar que la violación procesal "trascendió al sentido de la sentencia", como de manera expresa se exige para otras materias,[37] lo cierto es que es razonable concluir que, por regla general, sí debe explicarse en qué medida la violación cometida pudo incidir en la decisión del juicio, es decir, en la sentencia definitiva reclamada.

Es importante hacer énfasis en este punto, porque el artículo 17 constitucional, en su tercer párrafo, establece como una de las vertientes del derecho de acceso a la justicia que los tribunales deben privilegiar la solución del conflicto, por encima de cualquier formalismo procedimental; además, en tal sentido, la LA también dispone como principio aplicable en todas las materias que el estudio de los conceptos de

---

31 Tampoco es exigible cumplir con este principio si se trata de derechos de menores de edad, personas con discapacidad, cuando se involucren temas sobre estado civil, familia, de los trabajadores, laborales o de ejidatarios o comuneros o si la persona se encuentra en condiciones de pobreza o marginación.

32 En el apdo. A del mismo art. 173 se establece dicho catálogo en relación con el sistema mixto o tradicional.

33 LA, art. 173, B, I, II y IV.

34 *Ibidem,* art. 173, B, III y VII.

35 *Ibidem*, art. 173, B, IX, X, XIII, XIV y XVI.

36 *Ibidem*, art. 173, B, V, XI y XV.

37 *Ibidem*, art. 172.

violación de fondo debe ser prioritario, por encima de los que se refieran a temas de procedimiento o formales.[38]

Desde luego, no existe duda en cuanto a que determinadas violaciones no admiten algún tipo de valoración sobre sus consecuencias. Se trata de transgresiones que afectan de manera grave los principios constitucionales que rigen el modelo de enjuiciamiento acusatorio, público y oral, y que, por tanto, deben hacerse valer en favor de la persona quejosa, inclusive en suplencia de la queja.

En esta categoría de violaciones —que denomino graves— se encuentran las actuaciones que violan el principio de inmediación. Esto sucede si la audiencia de juicio no fue presidida por el órgano que dictó la sentencia o porque las pruebas se desahogaron sin su presencia o sin cumplir con los principios de oralidad,[39] publicidad y contradicción.

También es una violación grave que en el juicio no se cumpla con el principio de imparcialidad judicial porque la audiencia respectiva sea presidida por un órgano judicial que hubiere conocido del caso en etapas anteriores al juicio oral; por ejemplo, si conoció de la audiencia inicial o de la intermedia, o hubiera resuelto providencias precautorias o autorizado actos de investigación; regla que debe considerarse extensiva para los tribunales de apelación.

En relación con el derecho de defensa, cuando en la audiencia de debate no asiste defensor alguno, por falta de intérprete para quienes no hablen o entiendan español, así como en los casos de personas indígenas que no cuenten con una defensa técnica que tenga conocimiento de su lengua y cultura, claramente se actualizaría un tipo de violación intolerable, que debe conducir siempre a conceder el amparo para ordenar la reposición del juicio y subsanar los derechos afectados.

En cambio, hay violaciones procesales que siempre admiten valoración para determinar su posible trascendencia al sentido del fallo. En ocasiones puede observarse en el juicio algún nivel de desigualdad entre la Fiscalía y la defensa, en cuanto a las oportunidades y condiciones que tuvieron para sostener sus respectivas posturas; o puede ser que se alegue que el órgano jurisdiccional recibió a la contraparte sin la presencia del acusado o su defensa, o bien, que en la audiencia del juicio no se admita algún medio de prueba nueva o de refutación.[40]

---

38 *Ibidem*, art. 189.

39 La oralidad puede admitir ciertos matices. De acuerdo con el art. 44 del CNPP, los jueces deben advertir a las partes para que se abstengan de dar lectura a documentos completos o a sus apuntes sobre las actuaciones, pero solo si con ello se evidencia que desconocen el asunto. Pero no se prevé alguna sanción o consecuencia procesal para quienes incurran en ese tipo de prácticas. De manera que es esperable que, en el proceso de consolidación del nuevo sistema, los concurrentes a las audiencias cuenten cada vez con mejores herramientas para enfrentarse al debate oral; mientras ello sucede, no me parece que el juicio de amparo deba remediar ese tipo de prácticas, cuando con ello solo se generan dilaciones innecesarias.

40 CNPP, art. 390.

En tales supuestos, que solo menciono como ejemplo porque pueden surgir infinidad de situaciones diversas a las mencionadas, el tribunal colegiado debe realizar un análisis cuidadoso de la dimensión de la violación alegada y establecer de qué manera pudo afectar la toma de decisión; únicamente en el caso de que advierta que la reparación de dicha violación podría, en efecto, en el asunto particular, conducir a variar el sentido de la sentencia o alguno de sus puntos decisorios o resolutivos, y debe también conceder el amparo y ordenar la reposición del juicio.

Por otro lado, decíamos que algunas de las hipótesis que prevé el artículo 173, B, de la Ley de Amparo no son en realidad violaciones que puedan ser objeto de estudio en el JAD. Me refiero a las fracciones VI, VIII, XII, X y XIII (las dos últimas solo parcialmente). Veamos por qué.

Mucho se discutió sobre la posibilidad de que en amparo directo se analice cualquier tipo de violación ocurrida en fases previas al juicio oral; sin embargo, recientemente, la Primera Sala, determinó que en el JAD no es posible analizar violaciones cometidas fuera del juicio oral (en las etapas de investigación o intermedia).[41]

Las principales consideraciones que se tuvieron en cuenta para concluir lo anterior tienen que ver con una concepción del principio de continuidad del proceso penal, de acuerdo con el cual las etapas se suceden de manera continua y cada etapa concluida cierra la posibilidad de llevar a la siguiente los temas jurídicos resueltos en la anterior. Como en un sistema de puertas, en el que la primera se cierra para posibilitar la apertura de la segunda y así sucesivamente, sin posibilidad de retorno.

Desde luego, hubo otras razones que tienen que ver con un modelo en el que las actuaciones del proceso se desahogan en audiencias orales y públicas, pues, al concluir la etapa intermedia, lo único que el juez de control envía al TE es el auto de apertura a juicio y el escrito de acusación, de modo que este no cuenta con antecedentes de actuaciones realizadas previamente.

Así, es muy claro que alguna vulneración al derecho de no autoincriminación (art. 173, B, VI de la Ley de Amparo) ocurrida en la investigación inicial no puede ser alegada como violación procesal en el JAD (en todo caso, podría discutirse en su fondo con la pretensión de restar valor probatorio a una declaración determinada, si surge de los interrogatorios alguna evidencia sobre un tipo de violación así). Además, en cuanto a este derecho, es difícil imaginar un escenario en el que en la audiencia de juicio oral pudiera verificarse una declaración del acusado, obtenida mediante incomunicación, intimidación, tortura o sin presencia del defensor, pues la publicidad y oralidad de las audiencias del juicio son garantías que hacen incompatibles ese tipo de violaciones con las formalidades propias de la audiencia, en la que, en primer

[41] Tesis 1a./J. 74/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 175. Violaciones a derechos fundamentales cometidas en un procedimiento penal acusatorio. No son susceptibles de analizarse en amparo directo cuando ocurren en etapas previas al juicio oral. Registro 2018868.

lugar, deben estar presentes las partes acreditadas y, en segundo, el acusado debe manifestar de viva voz, ante el tribunal, si desea o no declarar.

La violación al derecho del imputado a ser informado, desde su detención, de los hechos que se le imputan y de las prerrogativas que le asisten (art. 173, B, VIII), así como a tener acceso a los registros de la investigación cuando ya esté detenido o se pretenda recibirle entrevista, son cuestiones que deben ser debatidas por la defensa en la audiencia inicial y, en su caso, en la etapa intermedia, en el supuesto de que dichas violaciones pudieran haber impactado en la obtención de alguna evidencia o dato de prueba. Pero, nuevamente, alegarlo en amparo directo sería inoperante, porque en el juicio oral necesariamente se habrá dejado constancia videograbada de la acusación formulada y de los derechos fundamentales de los que goza el acusado con motivo del juicio; de manera que difícilmente podría verificarse una violación en los aspectos mencionados.

Finalmente, las violaciones cometidas al derecho de defensa en etapas previas (art. 173, B, XIII, LA) tampoco trascienden al juicio oral y, en consecuencia, solo podrían ser alegadas como violación procesal, cuando se advierta una manifiesta y sistemática falta de defensa técnica en el propio juicio que hubiere generado indefensión.[42]

Con todo lo expuesto, lo que sostengo es que las violaciones a los derechos de no autoincriminación, defensa o libertad, cometidas en etapas previas a juicio, solo pueden ser objeto de estudio en el JAD si las partes evidencian en la propia audiencia la manera en que impactaron en la recolección de evidencias, en la obtención de información o en las manifestaciones de testigos, pero entonces, como lo mencionamos, deben ser alegadas como violaciones de fondo, en cuanto al valor probatorio que el tribunal les hubiere asignado, si este juicio de valoración es incorrecto en razón de violaciones manifiestas a los derechos fundamentales de la parte quejosa.[43]

V. Violaciones de fondo

Cuando intitulamos este apartado como "Violaciones de fondo", nos referimos a que, en el JAD, debe estudiarse la sentencia de segunda instancia (o de apelación) reclamada para verificar que no se hayan afectado los derechos fundamentales del quejoso que sean de carácter sustantivo. Es decir, una vez que se haya concluido que

[42] CNPP, art. 121. Véase también, al respecto, Cruz Parcero, Taissia, "El derecho de defensa en el proceso penal acusatorio y oral", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, año IV, núm.7, julio-diciembre de 2018, p. 262.

[43] Véase tesis LIII/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, junio de 2018, p. 958. Diferencias en el debate probatorio de la etapa intermedia y el juicio oral en relación con la vulneración de derechos fundamentales. Registro 2017055.

no existieron violaciones al debido proceso que ameritaran reponer el procedimiento (la reposición, como vimos, es propiamente del juicio oral), el siguiente paso es revisar que no se hayan violado los derechos humanos de la parte quejosa, reconocidos en diversos artículos constitucionales.

En el amparo directo penal, son numerosas las violaciones de fondo que pueden detectarse y repararse. Me ocuparé de las más recurrentes y relevantes, pero antes es importante mencionar que uno de los principios que debe ser atendido en el JAD es el de mayor beneficio, de acuerdo con el cual, el estudio de los conceptos de violación, aun en suplencia de la queja, debe privilegiar el análisis de los temas que puedan generar una mejor situación jurídica o una protección más amplia.[44]

Bajo este principio, como mencionamos en el apartado que antecede, las violaciones procesales deben quedar en un segundo plano si, por ejemplo, la sentencia se fundó en pruebas insuficientes y, a su vez, la cuestión de valoración probatoria debe ser marginada si la previsión normativa del delito es inconstitucional.

Con todo, aunque normalmente las cuestiones de inconstitucionalidad que puedan ser fundadas son de estudio preferente, es difícil elaborar reglas estrictas al respecto, pues también puede ser que resulte inconstitucional una cuestión normativa que sea accesoria y que, entonces, se privilegie el estudio de legalidad si es posible que de este derive una concesión de amparo más amplia y favorable para la parte quejosa.[45]

5.1. Derecho a ser juzgado con pruebas lícitas (presunción de inocencia como regla probatoria)

El derecho de presunción de inocencia se manifiesta en diversas vías. Una de ellas es como "regla probatoria", que se refiere tanto a las características que debe reunir la prueba para ser considerada válida como a determinar a quién corresponde la carga de probar y, en consecuencia, quién es la parte que resulta perjudicada si esto no se cumple.[46]

Aquí nos referimos al principio de licitud de la prueba. Este es un derecho que de manera explícita contempla el artículo 20, A, IX, constitucional, según el cual, en

---

44 LA, art. 189.

45 Tesis 1a./J. 24/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2012, p. 356. Principio de mayor beneficio en materia penal. El estudio de los conceptos de violación que plantean la inconstitucionalidad del artículo que contiene el delito por el qué se condenó al quejoso es preferente a los que impugnan cuestiones de legalidad. Registro 159896.

46 Tesis 1a./J. 25/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 478. Presunción de inocencia como regla probatoria. Registro 2006093.

un Estado social, democrático y de derecho, ninguna persona puede ser declarada culpable con base en pruebas que no se han obtenido legalmente (sin cumplir con los requisitos previstos en el CN) y, más aún, pruebas que en sí mismas son violatorias de derechos fundamentales (p. ej., intervención de comunicaciones privadas sin orden judicial) o que son ilícitas por derivar de dichas violaciones (p. ej., aseguramiento del objeto del delito como consecuencia de una detención ilegal).

Con el modelo de proceso penal acusatorio y oral es difícil que pueda prosperar en el JAD un tema de prueba ilícita, porque —ya decíamos— las cuestiones probatorias se discuten en la etapa intermedia (en ocasiones en la audiencia inicial) y, normalmente, ese filtro impedirá que una persona pueda ser sentenciada con base en pruebas que se hayan obtenido con violación a derechos humanos.

De cualquier modo, como ya lo apuntábamos, es posible que en el desarrollo de la audiencia del juicio oral, con motivo de la información surgida de un interrogatorio, se tenga conocimiento novedoso[47] de que, por ejemplo, el hallazgo y resguardo del arma objeto del delito no ocurrió de manera simultánea a la detención, sino que se obtuvo a partir de la información que la persona detenida proporcionó a la policía y en un lugar distinto.

Puede ocurrir también que del interrogatorio a un testigo resulte que la identificación que se hizo del acusado fue inducida por la policía o por el fiscal. Por ejemplo, si narrara que le mostraron una foto en la pantalla de un teléfono y le dijeron que corresponde a la persona que había intervenido en el delito denunciado.

La exclusión de prueba ilícita no siempre afecta a todo el conjunto de pruebas que sostienen una sentencia. Por eso, en casos así, el tribunal colegiado debe pronunciarse sobre esas violaciones y analizar si la sentencia se sostiene con otras pruebas. En caso contrario, debe conceder el amparo total por violación al debido proceso, en relación con el principio de licitud probatoria, lo que significa que el efecto del amparo será ordenar al tribunal de apelación responsable que dicte una nueva sentencia, en la que absuelva a la parte quejosa.

5.2. Principio de legalidad en materia penal (no retroactividad y exacta aplicación de la ley)

Este derecho es desarrollado en diversos aspectos previstos en los párrafos primero y tercero del artículo 14 constitucional. El primero establece la prohibición de aplicar la ley de manera retroactiva en perjuicio de la persona, y los otros se refieren a la prohibición de imponer penas por analogía o mayoría de razón que, en sentido amplio, protegen el derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal.

[47] Véase supra, tesis LIII/2018.

En el JAD, los tribunales colegiados deben verificar que en la sentencia reclamada se haya aplicado la ley vigente en el momento del hecho delictivo; pero, también, que al momento en que se dictó la resolución reclamada (no de la ejecutoria de amparo),[48] no hubiera entrado en vigor una modificación a la ley que fuera favorable para la parte quejosa, ya sea porque se haya derogado el tipo delictivo, porque se hayan modificado sus elementos o las calificativas aplicables, o simplemente porque la pena hubiera disminuido.

Además, se debe analizar si los hechos probados en juicio se ajustan o adecuan a la descripción típica respectiva, es decir, si efectivamente hubo "engaño" en el fraude, si el "apoderamiento" de la cosa fue "sin derecho" en el robo, si no se tenía "licencia" para "portar" el arma, si se privó de la vida "con ventaja", si el "documento" era "falso", si hubo "tráfico" o "posesión" de narcóticos, etcétera.

Al realizar lo anterior, los tribunales de amparo verifican que no exista alguna violación a la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, pues cuando falta uno solo de los elementos del tipo penal, debe también concederse la protección de la justicia federal solicitada.

No obstante, cuando se trata de tipos penales compuestos o especiales, por ejemplo, en los casos de delitos calificados o agravados, si no se acreditó la circunstancia accesoria (el robo no fue con violencia, no hubo ventaja en el homicidio o no existió la finalidad de venta en la posesión de narcóticos), la concesión del amparo solo procede para el efecto de que se elimine la porción de la pena que corresponde a la circunstancia calificativa o agravante, aunque subsista la aplicable para el tipo básico.

Hay una regla en el JAD en la que considero necesario detenerme. El artículo 173, B, XVIII, de la LA establece, dentro del catálogo de violaciones procesales, el hecho de que la sentencia se dicte por un delito distinto de los hechos que hayan sido materia de la investigación; además, dispone que no se considerará que el ilícito es diverso cuando el expresado en la sentencia solo difiera en grado, o bien si es resultado de la oportuna reclasificación, en términos de las disposiciones procesales aplicables.

Lo primero que debemos decir al respecto es que un error de esa naturaleza constituye una violación de fondo que justifica la concesión del amparo liso y llano, pues por más que derive de la violación a las reglas del debido proceso, en tanto implica una violación al principio acusatorio y al derecho de defensa, por mencionar algunos, no se trata de una violación subsanable mediante la reposición de la sentencia.

[48] En el JAD la sentencia reclamada debe ser apreciada como fue probada ante la responsable y de acuerdo con la legislación que era aplicable al momento de dictarse la sentencia. Por eso, el JAD no es el medio para hacer valer la aplicación retroactiva de una ley favorable, cuando esta es posterior al dictado de la sentencia de segunda instancia. Para ello, la ley prevé mecanismos procesales *ad hoc*, que permiten, vía incidental y ya en etapa de ejecución, la modificación de las penas. Véase CNPP, art. 487, II.

Esto es así porque se entiende que, en el juicio oral, los actos de defensa se despliegan a partir del conocimiento cierto de los hechos y su respectiva clasificación jurídica, de manera que cuando no existe una actividad ministerial que manifieste oportunamente ante el TE tal reclasificación jurídica[49] y, en consecuencia, exista un estado de indefensión, no podría mediante el JAD generarse una reposición procesal, pues con ello, en realidad, se permitiría al Ministerio Público subsanar una deficiente actuación, otorgándole una oportunidad más de expresar la clasificación correcta de los hechos, lo cual, como es evidente, ocurriría en contravención al derecho de igualdad entre las partes, en perjuicio de quien promovió el amparo.

Existe, sin embargo, una salvedad que prevé la propia Ley de Amparo, que se refiere a los casos en que en la sentencia se varía "en grado" la clasificación jurídica. Desde el punto de vista dogmático penal, habría una variación de grado solo en los casos de delito consumado a delito "en grado" de tentativa o cuando, como lo mencioné en párrafos anteriores, se elimina una circunstancia que agrava el injusto (robo calificado a robo simple). No obstante, esta hipótesis se ha extendido a los casos en que un delito doloso se reclasifica a culposo (homicidio simple a homicidio cometido con motivo del tránsito de vehículos —imprudencial—).

Como decía, estas reglas, esbozadas de manera muy básica, pueden ser aplicadas por los tribunales ordinarios, pero también en el JAD, pues es posible que el tribunal colegiado advierta violaciones en el sentido apuntado y que ordene su reparación mediante la concesión de un amparo para el efecto de que se dicte una nueva sentencia por el delito acreditado, pero en diverso "grado", que necesariamente constituye un beneficio para la parte quejosa, en la medida en que tendrá siempre como consecuencia la disminución de las penas impuestas.[50]

5.3. Principio de presunción de inocencia (como estándar de prueba)

Superado el análisis anterior, el tribunal colegiado debe examinar la corrección del juicio de valoración de la prueba realizado por el tribunal de apelación o, en su caso, del realizado por el tribunal de enjuiciamiento, en los casos en que en la apelación

[49] De acuerdo con el art. 398 del CN, el Ministerio Público puede plantear la reclasificación jurídica respecto del delito invocado en su acusación. Lo puede hacer tanto en el alegato de apertura como en el de clausura. En ambos casos, el tribunal de enjuiciamiento debe dar oportunidad a la defensa y al acusado para que hagan las manifestaciones que estimen pertinentes e, inclusive, puede suspender la audiencia de debate, si tuvieran nuevos medios de prueba que ofrecer o simplemente para preparar sus alegaciones.

[50] Tesis 1a./J. 57/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, enero de 2004, p. 5. Acusación del Ministerio Público. No se rebasa por el hecho de modificar en la apelación la forma de comisión del delito de dolosa a culposa. Registro 182503.

no se hubiere abordado este tema, pues los tribunales de apelación no tienen la obligación de referirse expresamente a todas las cuestiones que fueron materia de la sentencia del TE, a menos que exista un agravio al respecto, o bien si en suplencia de la queja advierten alguna violación grave a los derechos fundamentales, que deba repararse de manera oficiosa.[51]

Uno de los temas en constante —y aún no superada— discusión es el de los límites del recurso de apelación contra la sentencia definitiva y, en consecuencia, si estos límites son el marco de la litis en el JAD.

El artículo 468, II, del CN dispone que el recurso de apelación solo puede versar sobre las consideraciones del TE "distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación" (además de las violaciones graves al debido proceso).

Ya la Primera Sala de la Corte estableció que, si la parte apelante es el sentenciado (o la víctima u ofendido), la formulación de agravios no es requisito para dar curso a la apelación, pues determinó que este requisito, previsto en el diverso artículo 470 IV del CN, es exigible solo al Ministerio Público, dado que en favor de las otras partes opera el principio de suplencia de la queja.[52]

También, en reiteradas ocasiones, la Corte ha establecido que la suplencia de la queja únicamente obliga a los tribunales a plasmar de manera expresa el análisis oficioso del que derive un beneficio para la persona sentenciada, de acuerdo con lo expuesto en párrafos precedentes. Es decir, el tribunal de apelación no siempre hará un pronunciamiento expreso de todos los temas de la resolución. Por regla general, dará contestación a los agravios y asentará que no existe queja deficiente que suplir en los demás aspectos.

Como puede verse, es necesario definir si el ejercicio de valoración de la prueba realizado por el tribunal de enjuiciamiento puede ser materia de análisis en el recurso de apelación y, de ser así, entonces analizar si este mismo tema puede ser materia de análisis también en el amparo directo.

Obviamente, esta discusión no tendría sentido si en el CN no se hubiera adoptado un modelo de apelación que parece excluir la posibilidad de analizar "los hechos" y que pretende centrar el debate en cuanto "al derecho", de acuerdo con el modelo que priva en otros sistemas, como el estadounidense.

No obstante, en nuestro país, los tribunales, con una tradición de suplencia de la queja amplia en favor de las personas sentenciadas, por regla general, se han pro-

---

51 Tesis 1a./J. 17/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2019, p. 732. Recurso de apelación en el sistema acusatorio. Las salas deben suplir la deficiencia de la queja para reparar oficiosamente violaciones a los derechos fundamentales del imputado. Registro 2019737.

52 ADR 4321/2017, resuelto el 20 de junio de 2018, bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández.

nunciado en el sentido de que el recurso no debe estar limitado ni puede omitir el estudio de cualquier tema abordado en la sentencia, cuando lo resuelto sea violatorio de derechos fundamentales.

Por eso, en el JAD es posible analizar las razones que llevaron a los tribunales de instancia a justificar su convicción para condenar y, de encontrar que las razones son contrarias a las reglas de valoración libre y lógica, el tribunal de amparo puede concluir que existió una violación en tal aspecto y conceder el amparo, porque no se cumplió con la calidad y/o cantidad de prueba necesaria para obtener convicción sobre la responsabilidad de la persona acusada, más allá de toda duda razonable, como lo dispone el artículo 20, A, VIII, constitucional.

En el mismo orden de ideas, el tribunal de amparo podrá analizar si del análisis, valoración y confrontación entre la prueba de cargo y de descargo subsiste objetivamente un estado de indeterminación o duda, que debió conducir a la absolución del acusado, a fin de hacer valer el principio de presunción de inocencia, que igualmente salvaguarda el artículo 20, B, I de la ley suprema.

Esta conclusión es acorde con lo que ha establecido la Primera Sala en diversos precedentes que definen el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar de prueba, en el sentido de que se trata de una regla de juicio que ordena a los jueces la absolución de la persona acusada cuando las pruebas aportadas por la Fiscalía, a quien corresponde la carga de probar, no son suficientes para condenar.[53]

5.4. Legalidad en cuanto a las consecuencias jurídicas del delito

El siguiente capítulo de análisis en el JAD es la legalidad de las consecuencias que derivan de la declaratoria de responsabilidad penal.

El tribunal colegiado debe analizar que las penas impuestas sean exactamente aplicables al caso; que los criterios para determinar el *quantum* de la pena, es decir, de individualización, se ajusten al principio de proporcionalidad que establece el artículo 22 constitucional y a las disposiciones del artículo 410 del CN; esto es, que se realice una ponderación razonable sobre la gravedad del injusto y el grado en que debe ser reprochado a la persona, para que la determinación de las penas no resulte arbitraria.

Es importante destacar lo anterior, porque si la imposición de las penas es una facultad exclusiva y discrecional de la autoridad judicial, ello no implica que se trate de una decisión arbitraria, pues debe siempre encontrarse fundada y motivada y encontrar una justificación racional que sea respetuosa de un modelo de derecho

[53] Tesis 1a./J. 26/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 476. Presunción de inocencia como estándar de prueba. Registro 2006091.

penal de acto y no de autor,[54] y que tenga en cuenta los fines de prevención especial y general que en nuestro sistema se asocian a la pena.

Por ello, cuando el tribunal colegiado encuentre que ha existido violación a esas reglas, deberá conceder el amparo para el efecto de que se disminuya el grado de culpabilidad y se impongan penas menores a la persona sentenciada.

También es necesario analizar si las penas aplicadas son exactamente las previstas para el delito de que se trate la sentencia, particularmente cuando se refiere a normas penales que prevén diversas hipótesis de sanción, variables ya sea por la gravedad de las conductas,[55] por el monto del objeto del delito,[56] etc. Cuando existen circunstancias agravantes o atenuantes, es preciso verificar que el aumento o disminución se haya aplicado de manera correcta, y en los casos de concurso real o ideal, que se haya ejercido de manera razonada la decisión de acumular o aumentar las penas.[57]

Otros temas que son materia en el JAD son la reparación del daño, que puede ser analizada en cuanto a los aspectos en los que se estimó procedente (moral, material y/o perjuicios), así como sobre su monto; la decisión de negar beneficios sustitutivos de la pena de prisión y otras limitaciones de derechos, como pueden ser la suspensión de una licencia para conducir o para ejercer una profesión, o la suspensión de derechos políticos o civiles, por mencionar algunas.

Dado que en materia penal opera siempre en favor del acusado el principio de suplencia de la queja deficiente, el tribunal colegiado puede abordar de manera oficiosa el análisis de cualquier violación a los derechos mencionados. No obstante, esto resulta discutible, pues el objeto de estudio no es propiamente el juicio oral, sino la sentencia dictada en el recurso de apelación que se hubiera interpuesto.

Y es problemático porque, como lo apunté previamente, el tribunal de apelación, al resolver el recurso contra la sentencia del tribunal de juicio oral, por regla general, solo se ocupará de los agravios expresados al interponer el recurso, y aunque puede, en suplencia de la queja, hacerse cargo de temas distintos,[58] estos no quedarán plasmados en su sentencia si no condujeron a la modificación o revocación de la dictada por el tribunal de enjuiciamiento.

De tal manera, los tribunales colegiados frecuentemente deben verificar que no exista violación alguna en cuanto a dichos temas, en forma directa, esto es, revisando la sentencia del TE, aunque en estricto sentido esta no sea el acto reclamado.

---

54 Tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p. 374. Derecho penal del autor y derecho penal del acto. Rasgos caracterizadores y diferencias. Registro 2005883.

55 Véase, por ejemplo, Código Penal Federal, art. 225, antepenúltimo y penúltimo párrafos.

56 Como en los delitos de robo, fraude, defraudación fiscal.

57 Véase CN, art. 410, párrafo octavo.

58 Véase supra jurisprudencia 17/2019.

VI. Recurso de revisión ante la Suprema Corte

En el JAD procede el recurso de reclamación contra los autos de trámite de quien presida el tribunal colegiado, y este recurso es resuelto por el Pleno del tribunal.[59]

También procede el recurso de queja, pero solo contra actos u omisiones de la autoridad responsable, por ejemplo, cuando omita dar trámite a la demanda de amparo. Tradicionalmente, el recurso de queja tenía relevancia en materia penal, porque era facultad de la autoridad responsable (de la sala de apelación o del tribunal unitario de circuito) resolver sobre las peticiones de libertad bajo caución. No obstante, aunque sigue prevista la posibilidad de impugnar estas decisiones mediante el recurso de queja,[60] lo cierto es que se trata de una norma que ha perdido vigencia, por cuanto las determinaciones sobre medidas cautelares, entre las que se encuentra la prisión preventiva, solo pueden ser resueltas por el TE.[61]

En cambio, en el JAD, el recurso de revisión es el medio de defensa o de impugnación que permite llevar ante la Corte un asunto ya resuelto por el tribunal colegiado. Como las reglas de procedencia se encuentran previstas de manera limitativa en la fracción IX del artículo 107 constitucional y su correlativo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, podemos afirmar que, por regla general, las sentencias de los tribunales colegiados son inatacables.

La revisión ante la Corte procede en los siguientes supuestos: *i)* cuando la sentencia se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma general; *ii)* cuando en la sentencia se establezca una interpretación directa de algún precepto constitucional o respecto de un derecho humano previsto en algún tratado internacional, o *iii)* cuando en la sentencia se omita alguno de los pronunciamientos anteriores, si fueron planteados por la parte quejosa en sus conceptos de violación. Pero, además, es necesario que el criterio fijado revista las características de importancia y trascendencia, a juicio de la propia Suprema Corte.[62]

En el JAD procede entonces la revisión, cuando el tribunal colegiado decide sobre la constitucionalidad de la descripción legal de un delito (tipo penal), de una

---

59 LA, art. 104.

60 *Ibidem*, art. 97, II, d).

61 Tesis 1a./J. 77/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 229. Libertad caucional en amparo directo en materia penal. De acuerdo con la reforma al artículo 191 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016, la autoridad responsable, una vez decretada la suspensión del acto reclamado, carece de facultad para proveer sobre dicho beneficio cuando es solicitado por la parte quejosa. Registro 2018710. De hecho, la concesión de la "libertad provisional bajo caución" o la sustitución de la prisión preventiva por una medida cautelar distinta son temas jurídicos que han quedado, también, fuera del juicio de amparo indirecto.

62 LA, art. 81, II.

norma procesal o, por ejemplo, cuando se cuestiona la proporcionalidad de la pena asignada a un delito en particular. En el primer caso, la Primera Sala ha establecido jurisprudencia en el sentido de que el derecho de legalidad que opera en materia penal, que se expresa en su vertiente de taxatividad, no solo es un mandato para los jueces, quienes deben abstenerse de aplicar la ley penal por analogía o por mayoría de razón, sino una regla que ordena al legislador que los tipos penales sean suficientemente claros y exactos respecto de la conducta prohibida y sus consecuencias jurídicas, de manera que los gobernados, como destinatarios de la norma, puedan conocer el objeto de prohibición.[63]

Son pocos los casos en que la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de una norma sustantiva penal. Como ejemplo de ello tenemos la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 287 del Código Penal del entonces Distrito Federal, en el que se preveía el delito de ultrajes a la autoridad:

> [...] Con base en lo expuesto, se concluye que en el artículo 287 [...] no está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado, el *ius puniendi*, dato que implica la privación de la libertad [...] de una persona. No están debidamente definidos cuáles actos o conductas (palabras, gestos, hechos) que causan un agravio, propio del ultraje, rebasan el umbral necesario para ser sancionados [...]. Además, ello impide que [...] cualquier persona pueda saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje [...].[64]

Por otra parte, con la reciente incorporación en el artículo 22 de la Constitución del principio de proporcionalidad de las penas, la Corte ha emitido diversos pronunciamientos respecto de las penas asignadas a delitos en materia de pederastia y secuestro. En ambos casos ha resuelto que no existe violación a dicho principio constitucional.[65]

---

63 Tesis 1a./J. 24/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, mayo de 2016, p. 802. Taxatividad en materia penal. Solo obliga al legislador a una determinación suficiente de los conceptos contenidos en las normas penales y no la mayor precisión imaginable. Registro 2011693.

64 ADR 4436/2015, resuelto por el Tribunal Pleno el 7 de marzo de 2016, bajo la ponencia del ministro Pardo Rebolledo.

65 Tesis 1a. LII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1407. Pederastia. El artículo 209 bis del Código Penal Federal, que establece la sanción para quien cometa ese delito, no vulnera el principio de proporcionalidad de la pena. Registro 2008415; y tesis 1a. CCCLV/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 410. Secuestro. El artículo 9, fracción I, inciso c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en la Materia, no viola el principio de proporcionalidad de las penas. Registro 2018822.

En cuanto a las penas previstas para el delito de privación ilegal de la libertad, a partir de junio de 2014, cuando a iniciativa del Partido Verde Ecologista de México y de diversos grupos de la sociedad civil se aumentaron de manera drástica las penas respectivas, con un margen mínimo de 40 años de prisión, y la posibilidad de imponer penas que rebasan los 100 años de prisión, estimo que la Corte debió analizar la cuestión de proporcionalidad, no solo desde un punto de vista formal, como lo hizo, sino abordando su análisis desde la perspectiva de los derechos fundamentales de dignidad personal, reinserción social y del contenido material del concepto de proporcionalidad de las penas.[66]

Tradicionalmente, los temas de constitucionalidad de leyes se atienden bajo los principios de instancia de parte agraviada y de estricto derecho. Esto significa que, por regla general, la parte quejosa debe expresar en sus conceptos de violación, por lo menos de manera mínima, las razones por las cuales considera que una determinada disposición legal es contraria a la Constitución y, además, señalar con claridad con qué preceptos de la misma se contrapone.

No obstante, en materia penal, bajo el principio general de suplencia de la queja, considero que los tribunales colegiados deben analizar si la norma aplicada en la sentencia reclamada es violatoria de algún precepto constitucional o derecho humano previsto en algún tratado internacional de los que nuestro país es parte.[67] No estimarlo así implica hacer una interpretación restrictiva, contraria al principio pro persona, de la regla que estipula que, en materia penal, opera la suplencia de la queja deficiente, pues es evidente que existen temas constitucionales que son esencialmente penales.

Para concluir, decíamos que otra de las condiciones para que la Corte acepte conocer en revisión de la sentencia dictada por un tribunal colegiado se refiere a que, además de subsistir una cuestión propiamente constitucional en el asunto, se fije un criterio de importancia y trascendencia; definiciones estas que son establecidas de manera discrecional por la propia Suprema Corte.

Al respecto, se ha determinado que un caso reúne dichas condiciones cuando su estudio permite realizar un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, cuando la resolución recurrida sea contraria a un criterio de la propia Corte, o bien, cuando el tribunal colegiado hubiera omitido su aplicación.[68]

---

66 Véase voto particular de mi autoría en el amparo directo penal DP 224/2017, del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, resuelto en sesión de 15 de febrero de 2018.

67 *Idem.*

68 Véase Acuerdo General 9/2015, de 8 de junio de 2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo.

VII. La víctima en el juicio de amparo directo

Durante años, la víctima (o el ofendido) tuvo una participación muy limitada en el juicio de amparo, pues la ley abrogada solo le reconocía legitimación para impugnar resoluciones vinculadas a cuestiones de reparación del daño y las emitidas por el Ministerio Público que decretaran el no ejercicio de la acción penal.[69]

En cambio, en la LA vigente desde abril de 2013, la víctima es parte en el juicio de amparo, ya sea como quejosa o como tercera interesada.[70]

En el JAD tendrá el carácter de quejosa cuando reclame una sentencia definitiva absolutoria, es decir, una sentencia que no condene a la persona acusada del delito respecto del cual se ostente como víctima, o bien, aunque se trate de una sentencia condenatoria, si la víctima u ofendido no está conforme con lo resuelto en cuanto a la reparación del daño. En ambos supuestos, el término para promover la demanda, es el genérico de 15 días, pues es evidente que el de ocho años aplica únicamente en favor de la persona sentenciada que haya sido condenada a cumplir una pena privativa de libertad.[71]

Como tercera interesada, la víctima puede concurrir en el JAD promovido por la persona sentenciada, ya sea para formular alegatos o para promover amparo adhesivo.

Dado que la igualdad procesal entre la persona acusada y la víctima es un derecho constitucional, la LA establece, al igual que en favor de la persona sentenciada, el principio de suplencia de la queja deficiente, cuando la víctima tiene el carácter de quejosa y también cuando promueven amparo adhesivo.[72]

VIII. Amparo adhesivo

El amparo adhesivo puede ser presentado por la parte que obtuvo una sentencia definitiva favorable a sus intereses, dentro de los 15 días siguientes al día en que se le notifique la admisión de la demanda de amparo principal.[73]

No obstante, en el amparo adhesivo solo pueden formularse conceptos de violación en los siguientes casos: *i)* para fortalecer las consideraciones de la sentencia que es favorable a quien lo promueve (p. ej., el acusado que fue absuelto tiene interés en que subsista dicha absolución, mientras que la víctima que obtuvo la reparación del

69 Ley de Amparo abrogada, art. 10.

70 LA, art. 5, I y III, c).

71 *Ibidem*, art. 17, párrafo primero y II.

72 *Ibidem*, art. 79, III, b).

73 *Ibidem*, art. 181.

daño en una sentencia condenatoria buscará que dicha decisión subsista), o *ii)* para reclamar alguna violación de tipo procesal que, en caso de resultar el amparo principal favorable a la parte quejosa, pudiera trascender al resultado del fallo.

Es decir, mediante el amparo adhesivo, la parte adherente no obtendrá algo más de lo ya alcanzado en la sentencia recurrida; si, por ejemplo, la víctima considera que la reparación del daño no fue debidamente cuantificada, debe promover amparo principal si espera que ese tema pueda ser analizado por el tribunal colegiado y si pretende obtener una sentencia que le conceda el amparo para que se aumente el monto o los conceptos de dicha sanción pecuniaria.

Pero también, en el supuesto de haber obtenido una sentencia que al adherente le es plenamente satisfactoria, es importante hacer valer, en su caso, posibles violaciones procesales, pues para el supuesto de que se concediera el amparo en lo principal, al estudiar de manera conjunta el amparo adhesivo, el tribunal colegiado podría ordenar la reposición del procedimiento para subsanar la violación alegada, si considera que la misma puede incidir en el sentido de la nueva sentencia que se dicte.

Con todo, el amparo adhesivo, además de sustanciarse en el mismo expediente, sigue la suerte del amparo principal, de manera que si en este se niega la protección constitucional solicitada, el adhesivo quedará sin materia. Si el amparo principal se concede total o para efectos, entonces deberían analizarse los conceptos de violación del adhesivo.

IX. Conclusiones

Hasta aquí he abordado de manera general el JAD. Se trata de una vista panorámica para exponer las cuestiones más básicas, pero también he puesto sobre la mesa algunos temas de mayor especificidad jurídica, de los que día a día se discuten en los TCC, algunos de ellos pendientes de definición por parte de la Suprema Corte.

Otros temas, por razones de espacio, han quedado fuera de este trabajo; sin embargo, considero necesario mencionar que, entre ellos, la posibilidad de aplicar en el JAD criterios sobre perspectiva de género o de interés superior de la infancia, que ordenan una protección reforzada en favor de mujeres y de niños, niñas y adolescentes (tanto cuando tienen el carácter de personas sentenciadas como de víctimas u ofendidos), son cuestiones que exigen pronunciamientos específicos de los tribunales constitucionales, para lograr su armonización con los principios de imparcialidad, contradicción, igualdad y defensa técnica, que rigen en el proceso penal.

Mucho se ha cuestionado también, en algunos foros, cómo la diversidad de criterios garantistas que ha postulado la Primera Sala, en la Décima Época, ha contribuido a dejar en libertad a las personas que han cometido un delito, por "simples violaciones al debido proceso". Estas posturas dejan de atender que, precisamente, una de las razones por las que era necesario dejar atrás el denominado proceso penal

mixto o tradicional fue la importante evidencia de cómo la tortura, las investigaciones deficientes y plagadas de irregularidades y graves violaciones a los derechos humanos favorecieron la construcción de sentencias que no derivaban de una leal y justa contienda entre las partes.

Con la reciente renovación de la Primera Sala de la Corte, es importante continuar reflexionando sobre estos temas y no dejar de alertar sobre las pretensiones de algunos sectores que retroceden en el camino andado con el nuevo sistema penal acusatorio y oral, pues los criterios que se cuestionan por ser "extremadamente garantistas" en realidad solo son pautas para que las autoridades policíacas y ministeriales actúen con pleno respeto a los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional, en la investigación de los delitos. Y, también, para que los juzgadores se atengan a ellas en la resolución de los asuntos.

En esta tarea, a los tribunales colegiados de circuito les corresponde una intensa reflexión en cuanto a la naturaleza y alcances de esta vía de control constitucional, para no convertirla, como sucedió en el procedimiento penal mixto o tradicional, en una tercera instancia de mera legalidad, sin dejar de reconocer que, en el estado actual de la procuración y administración de justicia en nuestro país, una de las grandes bondades del juicio de amparo directo es que, en ocasiones, es la última puerta abierta para la justicia, en favor de las personas que no pudieron encontrarla en los tribunales ordinarios.

El amparo directo y las violaciones al debido proceso penal

*Ricardo Ojeda Bohórquez**

I. Introducción

El 6 de junio de 2011 se promulgó la reforma constitucional de amparo, la cual modificó los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales y entró en vigor el 4 de octubre de ese mismo año. A la par, el 10 de junio de 2011 se dio vida a una de las reformas constitucionales más importantes en la historia moderna del sistema jurídico mexicano: la reforma en materia de derechos humanos, que obedeció a los requerimientos que diversos grupos de la sociedad buscaron durante años, tales como su reconocimiento y primacía a nivel constitucional en el sistema jurídico y la influencia ejercida por el derecho internacional de los derechos humanos, que propició, en gran parte, este significativo avance que se supo interrelacionar con el medio de defensa de derechos fundamentales más eficaz de todos los tiempos, el juicio de amparo.

Al respecto, el juicio de amparo uniinstancial o juicio de amparo directo es una figura que al día de hoy, es decir, 137 años desde su aceptación, ha ido evolucionando para quedar como un mejor instrumento constitucional para la defensa de los derechos humanos de los gobernados.

En esas circunstancias, el juicio de amparo directo, creado por primera vez en 1882, no ha sido el mismo desde su restablecimiento en la Constitución Federal de 1917 hasta nuestros días, por lo que es preciso abundar acerca de la evolución de esta institución jurídica a lo largo de esos 137 años, haciendo hincapié en las violaciones procesales que pueden presentarse en el debido proceso, sobre todo en materia penal.

---

* Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, magistrado de circuito y vicepresidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, A.C.

II. Antecedentes del juicio de amparo

Es preciso revisar un poco de historia del juicio de amparo mexicano, pues muchas reformas que se hicieron bajo la Constitución de 1857, continuaron tal cual en la Ley de Amparo de 1936, que tuvo vigencia hasta el 3 de abril de 2013.

Como primer antecedente de nuestro juicio de amparo está el proyecto de Constitución de Yucatán, elaborado por don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá en 1840, el cual enumeró los derechos del hombre y por primera vez utilizó el término "amparo". Pero fue don Mariano Otero quien, a través de su voto particular de 5 de abril de 1847, federalizó el amparo en las actas de reformas a la primera Constitución de 1824, el 13 de agosto de 1849, para quedar establecido en definitiva en la carta magna de 1857.

La primera Ley Reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal fue posterior a la promulgación de la Constitución de 5 de febrero de 1857, que establecía los seis derechos fundamentales del hombre: igualdad, libertad personal, integridad personal, libertades de los grupos sociales, libertad política y seguridad jurídica,[1] hoy "derechos humanos de primera generación".

Esta Ley de Amparo es la de 26 de noviembre de 1861, en la que influyeron cinco proyectos:[2]

1. El de Pérez Fernández, de 16 de noviembre de 1857.
2. El de Manuel Dublán, de 9 de julio de 1861.
3. El de la comisión especial creada para elaborar la Ley de Amparo, integrada por Riva Palacio, Linares e Ignacio Mariscal, de 27 de julio de 1861.
4. El proyecto de la Ley Orgánica de los Tribunales de Distrito y de Circuito, elaborado por la Comisión de Justicia, de 30 de julio de 1861, que incluía un reglamento del artículo 101 de la Constitución Federal de 1857 (correlativo del ahora 103 de la Constitución de 1917).
5. El proyecto de José Ramón Pacheco, de 31 de julio de 1861, elaborado por encargo del ejecutivo federal.

Todos los proyectos influyeron de alguna manera en la primera ley reglamentaria, pero dominó, desde el punto de vista formal, el de la Comisión (Palacio-Linares-Mariscal), que, a su vez, se dijo, estaba apoyado en el de Manuel Dublán.[3]

Restaurada la república, después de la retirada de los franceses, se pensó en la urgencia de realizar una nueva legislación de amparo, pues la administración de

1 Lara, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano,* México, Porrúa, 1993, p. 120.

2 Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, SCJN, 1997, t. I, p. 270.

3 Ojeda, Ricardo, *Teoría de la suspensión del acto reclamado,* México, Porrúa, p. 11.

justicia era lenta y embarazosa y el amparo la hacía aún más, ya que conforme a la ley de 1861 se convertía en una cuarta instancia —así se decía en la exposición de motivos—.[4]

Nuevamente, Ignacio Mariscal, cuando fue ministro de justicia e influenciando por el derecho estadounidense, de donde fue tomado el amparo, pues había estado en ese país durante la intervención, presentó la iniciativa el 30 de octubre de 1868. Así se creó la segunda ley reglamentaria, publicada el 20 de enero de 1869.

Durante el Porfiriato, en 1882, Ignacio Vallarta pensó en reformar la Ley de Amparo de 1869 para hacer un juicio más eficaz y rápido para la protección de la libertad física o personal. Él pugnaba por evitar la protección a los delincuentes, "ya que no debe ponerse en libertad al preso", y en ese sentido decía que era superior el *habeas corpus* que el juicio de amparo y ninguno de los dos procedimientos se han establecido para proteger a los criminales, sino para evitar los abusos del poder contra la libertad personal.

Estas ideas de Vallarta, con todo y las críticas de sus detractores, quedaron plasmadas en el artículo 14 de la nueva Ley de Amparo de 1882, lo que motivó fuertes críticas del abogado Fernando de la Vega en su obra *Nueva Ley de Amparo de garantías individuales*, al calificar el precepto como "el más grave de todos los que han sido adoptados en la nueva ley".

El artículo 14 decía:

> Cuando el amparo se pida por violación de la garantía de la libertad personal, el preso, detenido o arrestado, no quedará en libertad por solo el hecho de suspender el acto reclamado pero sí a disposición del juez Federal respectivo, quien tomará todas las providencias necesarias al aseguramiento del quejoso, para prevenir que pueda impedirse la ejecución de la sentencia ejecutoria. Concedido el amparo por dicha ejecutoria de la Suprema Corte, el preso detenido o arrestado quedará en absoluta libertad; y negado el amparo, será devuelto a la autoridad cuyo acto se reclamó. En caso de que se trate de individuos pertenecientes al ejército nacional, el auto de suspensión será notificado al jefe u oficial encargado de ejecutar el acto, y por la vía más violenta y por conducto del Ministerio de Justicia se comunicará también al Ministerio de Guerra, a fin de que este ordene que el promovente permanezca en el mismo lugar en que pidió amparo, hasta que se pronuncie la sentencia definitiva.

Este precepto se generó ante la inseguridad pública que se tenía en ese tiempo, como en la actualidad la vivimos, en donde encontramos una sociedad que reclama castigo para los más temidos delincuentes, como Daniel Arizmendi López, el más cruel secuestrador de los últimos tiempos, y también para aquellos otros que han cometido delitos graves de "cuello blanco". Así, en esa época existían asaltantes de

[4] Cabrera, Lucio, *op. cit.*, p. 429.

caminos que aterraban a la sociedad. Esa disposición pasó a la Ley de Amparo de 1936 (art. 136), pero ahora dependía de la gravedad del delito para que el efecto de la suspensión sea el de quedar recluido a disposición del juez federal, pues cuando se trataba de delitos no graves, tiene otro efecto —el de que no se les detenga—, pero tomándose medidas para que no se sustraiga a la acción de la justicia, dicha disposición aún subsiste, para bien, en nuestra vigente Ley de Amparo de 3 de abril de 2013 (art. 166), pero ahora depende de si se trata o no de delitos de prisión preventiva oficiosa.

En cuanto al juicio de amparo directo, tenemos que fue hasta la Ley de Amparo de 1882 en donde se admitió por primera vez la procedencia del amparo en negocios judiciales de carácter civil, siempre y cuando se interpusiera en el término de 40 días antes de que causara ejecutoria la sentencia definitiva correspondiente.[5] Es en esta ley donde se establece también la figura del sobreseimiento.

III. Reformas a la ley reglamentaria del juicio de amparo de 1936

La ley reglamentaria que regulaba el juicio de amparo, promulgada el 10 de enero de 1936, tuvo 29 reformas que fueron publicadas el 30 de diciembre de 1939, 20 de enero de 1943, 29 de diciembre de 1949, 19 de febrero de 1951, 31 de diciembre de 1957, 4 de febrero de 1963, 30 de abril de 1968, 4 de diciembre de 1974, 23 de diciembre de 1974, 29 de diciembre de 1975, 29 de junio de 1976, 31 de diciembre de 1976, 7 de enero de 1980, 30 de noviembre de 1982, 16 de enero de 1984, 20 de mayo de 1986, 5 de enero de 1988, 10 de enero de 1994, 8 de febrero de 1999, 9 de junio de 2000, 17 de mayo de 2001, 16 de agosto de 2005, 24 de abril de 2006, así como el 15 de enero, 18 de marzo, 17 de abril , 29 de mayo y 17 de junio, todas de 2009, y 24 de junio de 2011.

De esas reformas, varias de ellas afectaron aspectos secundarios del juicio de amparo directo, pero otras introdujeron aspectos substanciales, como las publicadas en 1950, 1967, 1984 y 1994.

Así, en 1950 se crearon los tribunales colegiados de circuito (TCC) integrados por tres magistrados, con la finalidad de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en los juicios de amparo de menor importancia, es decir, la competencia de los tribunales versaba sobre las infracciones procesales, en tanto que la SCJN resolvía las violaciones de fondo; sin embargo, tal y como lo precisa el doctor Héctor Fix-Zamudio en su publicación *Ensayos sobre el derecho de amparo*, fue necesaria otra reforma promulgada el 26 de diciembre de 1967, la cual entró en vigor el 18 de octubre de 1968, debido al rezago en los juicios de amparo y, por ende, cambiaron

[5] Véase Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2006, p. 136.

las reglas de la competencia, en la que la Corte conocía juicios de amparo de mayor trascendencia económica, social, jurídica y constitucional.

No obstante, la carga de asuntos en materia de amparo seguía rezagando al alto tribunal, por lo que, una vez establecida la jurisprudencia como obligatoria para el efecto de unificar criterios, se introdujo la temporalidad para recurrir a la segunda instancia y la facultad de los tribunales para la interpretación de la ley; por ello se aumentó el número de TCC.

Posteriormente, otra importante reforma constitucional fue la de enero de 1984, que continuó hasta 1986, con el objeto modificar lo que llamaban "amparo de estricto derecho"; así, se introdujo lo que ahora conocemos como suplencia de la queja únicamente en beneficio del amparista y, además, se redujeron los plazos legales para el trámite del juicio de amparo.[6]

Después, la reforma de 31 de diciembre de 1994 fue el parteaguas de la justicia constitucional en México en la que se instituyó a la SCJN como el intérprete último y definitivo de la Constitución. Esta reforma, sin duda, se complementó con la reforma de 1996 que incorpora al Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial de la Federación, para darle protección a los derechos humanos en materia política-electoral que no podían ser protegidos por el juicio de amparo.

Como consecuencia de esta reforma, la Corte es dotada de mejores instrumentos para el control de constitucionalidad, tales como el establecimiento de las acciones de inconstitucionalidad, así como la ampliación del catálogo de sujetos legitimados y el objeto de tutela de las controversias constitucionales,[7] por lo que se consolidó como un verdadero tribunal constitucional. En sentido opuesto, la facultad de resolver los amparos respecto a violaciones de leyes ordinarias es trasladada a los TCC, por lo que se vuelve competencia exclusiva de la SCJN resolver en última instancia solo los juicios de amparo en los que se discutieran cuestiones de estricta y directa constitucionalidad.

Al mismo tiempo, se creó el Consejo de la Judicatura como órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación.

Otra aportación de esta reforma es la integración del Pleno de la SCJN, la cual, hasta el día de hoy, se mantiene con 11 miembros, los cuales se desempeñan por un periodo determinado de 15 años y gozan de la garantía de inamovilidad, regresando así a lo dispuesto por la Constitución de 1917. Dicho modelo en la actualidad ha sido rebasado, pues considero que debe reestructurarse, no solo en la integración de la SCJN en salas especializadas, sino, en su caso, en toda la estructura del poder judicial

---

6 Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, IIJ-UNAM, 1993, serie G, Estudios Doctrinales, núm. 142, *http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=911*

7 La frac. I, art. 105 constitucional, contempla supuestos normativos de conflictos competenciales de los tres ámbitos de gobierno.

federal, para adaptarla a las nuevas necesidades y reformas constitucionales recientes en materia de amparo, derechos humanos y en materia penal.

A pesar de la restructuración del poder judicial como producto de esta reforma, lo cierto es que el juicio de amparo es tocado, exclusivamente, en lo referente al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, así como la caducidad de instancia en el procedimiento de ejecución de estas; sin embargo, estas adiciones no perfeccionaron como tal al juicio de amparo en mérito de una mejor protección de los derechos humanos, puesto que aun con reformas tendentes a la ampliación de la suplencia de la queja y la de ampliar la participación del ofendido como tercero perjudicado y mejorar la estructura competencial del poder judicial para resolver los temas de amparo, en lo sustancial, el avance no fue relevante, pues el objeto del juicio de amparo seguía siendo la protección de las "garantías individuales" establecidas en la parte dogmática de la Constitución, en sus primeros 29 artículos; sin dejar de reconocer que dentro de estos derechos fundamentales se contemplaban derechos humanos de primera y segunda generación, así como su protección eficaz, sobre todo en la materia penal, que la propia Ley de Amparo de 1936 reformada fue haciendo del mismo un amparo especial, pues tratándose de actos penales se establecieron múltiples excepciones a las reglas generales de amparo.[8]

IV. La reforma constitucional de junio de 2011

La reforma constitucional de 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre del mismo año, modificó los artículos 93, 103, 104 y 107 constitucionales, creando las nuevas reglas del juicio de amparo, el cual debía actualizarse conforme a los avances jurídicos universales. Así, para consolidar tal propósito, se creó la actual Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana, publicada el 2 de abril de 2013, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Ahora, el juicio de amparo es un medio o sistema de defensa extraordinario que otorga la carta magna mexicana para salvaguardar todos los derechos humanos de las personas, frente a los errores, excesos y abusos de la autoridad federal y local en sus tres poderes y niveles del Estado mexicano, derechos humanos establecidos no solo en nuestra Constitución Federal, sino en los tratados internacionales en los que México es parte; de tal manera que ahora se incluyen derechos humanos denominados por algunos de tercera y cuarta generación, como son el derecho a la autodeterminación, a la identidad nacional y cultural, el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (reforma de 10 de febrero de 2014), entre otras, es decir,

[8] Ojeda, Ricardo, *El amparo penal indirecto (suspensión)*, 6a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 31.

el objeto del juicio de amparo es mucho más amplio y no se limita a las garantías individuales de los 29 primeros artículos constitucionales.

Con motivo de las mencionadas reformas constitucionales de amparo y derechos humanos, los tribunales de la federación, juzgados de distrito, tribunales unitarios y colegiados de circuito y la Suprema Corte, en sus respectivas competencias de jueces constitucionales, son ahora los árbitros que dirimen los conflictos de derechos humanos, entre uno o más gobernados y las autoridades de los tres niveles de gobierno y los tres poderes del Estado, incluyendo las jurisdiccionales. Sus sentencias definitivas tienen el carácter de obligatorias y vinculan a la autoridad responsable a un exacto cumplimiento, con la consecuencia, en caso de desobediencia, de una sanción, la destitución del cargo y la consignación penal al juez federal ordinario por desacato. Cuestión que no se podía lograr a través de las comisiones de derechos humanos, federal y locales, por no tener fuerza obligatoria sus recomendaciones.

De este modo, como lo marca el principio de complementariedad o subsidiariedad,[9] antes de tener que responder ante instancias internacionales (Sistema Interamericano de Derechos Humanos o Naciones Unidas), México tiene mejores oportunidades para que internamente se declare una violación y, en su caso, repare el daño ocasionado por los diversos órganos bajo su jurisdicción, materializando de mejor manera que el Estado es el principal garante de los derechos fundamentales de las personas dentro de su territorio.

Ya era necesario que se protegieran todos los derechos humanos contenidos en la Constitución y tratados internacionales suscritos por México mediante el juicio de amparo y que las sentencias de los jueces que resuelvan esas controversias paralicen los actos que vulneren esos derechos y sancionen a las autoridades que no las cumplan, incluyendo los actos y normas penales que se realicen y apliquen en el nuevo modelo de procedimiento penal acusatorio oral.

En conclusión, serán ahora los jueces de la federación, con función constitucional, el fiel de la balanza entre los actos de autoridad que violen derechos humanos y la persona que los padece, y la nueva Ley de Amparo la espada que le sirva de instrumento para lograr la justicia universal que tanto anhelamos.

La actual Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en vigor a partir de 3 de abril de 2013, introdujo muchas novedades para hacer más accesible y eficaz el tan prestigiado juicio de amparo, como fueron las figuras de interés legítimo, el amparo colectivo, el amparo contra particulares, así como otorgar una mayor igualdad a las víctimas en los procesos penales, quienes

[9] *Cfr.* Corte IDH. *Caso de la Masacre de Santo Domingo vs. Colombia.* Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C, núm. 259, párr. 142. Asimismo *cfr. Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú.* Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 157, párr. 66.

ya pueden interponer amparos directamente; asimismo, la suplencia de la queja opera aun en ausencia de conceptos de violación o agravios, pero para todas las materias y ya no solo la penal, y también los efectos generales de la jurisprudencia, entre otros.

En efecto, entre las grandes novedades de la reforma constitucional podemos encontrar las siguientes:

a) Interés legítimo. El artículo 5 de la Ley de Amparo y 107 de la Constitución establecen quiénes tienen el carácter de quejoso en el juicio de amparo, teniéndolo quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De esto se preserva el interés jurídico como condición para la procedencia de amparo y se introduce el interés legítimo para los actos no jurisdiccionales.

b) La figura de suplencia de la queja, aun en ausencia de conceptos de violación o agravios en todas las materias, contenida en el numeral 70 de la mencionada ley, es más amplia. Asimismo, establece la obligación de suprimir tecnicismos y la aplicación de estricto derecho en gran medida.

c) En materia penal, el reconocimiento de la víctima y del ofendido como partes en el juicio de amparo.

d) Los efectos generales de la jurisprudencia a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad, que no implica la supresión del principio de relatividad de las sentencias —fórmula Otero—.

La Ley de Amparo de 2013 tuvo varios avances; sin embargo, fue reformada el 17 de junio de 2016, de la cual se advierten algunos cambios en la materia penal, tales como: *i)* la persona autorizada, en términos del artículo 12, deberá encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho; *ii)* se adiciona el inciso d), de la fracción XVIII del artículo 61, para establecer como excepción al principio de definitividad cuando el acto reclamado se trate del auto de vinculación a proceso; *iii)* el artículo 79 ahora establece que la suplencia de la queja en todas las materias operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios y, que en ese caso, solo se expresará en la sentencia cuando la suplencia derive en un beneficio; *iv)* la reforma al dispositivo 170, para establecer expresamente que en materia penal las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito. También se establece que en esta materia el proceso comienza con la audiencia inicial ante el juez de control (y no a partir del auto de vinculación a proceso como anteriormente se preveía).

El objetivo de la reforma de amparo es que nuestro juicio constitucional se convierta en un recurso accesible a todas las personas, sencillo, breve, adecuado y efectivo para garantizar en la materia penal los derechos humanos no solamente de los presuntos delincuentes, sino también de las víctimas; pero también tiene la finalidad de no permitir que se abuse del amparo.

Lo que establece sustancialmente la reforma constitucional de amparo, y lo más importante, es la protección de los derechos humanos a través de un juicio de amparo más moderno, más garantista, lo cual, sin duda fortalecerá al Estado de derecho en México y que, de manera muy puntual, conlleva una nueva responsabilidad, un nuevo papel de todos los órganos jurisdiccionales mexicanos, sobre todo de los federales, es decir, los juzgados de distrito, tribunales de circuito y, en particular, de la SCJN como defensores primordiales de los derechos humanos de los gobernados.

En efecto, resulta inconcuso que todo juicio, evidentemente de carácter jurídico, tiende a resolver una controversia, misma que entraña su objeto, esto es, su razón de ser. Así, nuestro amparo, al ser un juicio reconocido por la propia Constitución Federal, también pretende dar solución a controversias; sin embargo, en estas deberá verse inmersa una real o posible afectación a los derechos humanos. En ese sentido, el numeral 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el ordinal 1 de la nueva Ley de Amparo, prevén tres hipótesis en las que se hace patente que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, "actos" u "omisiones" de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución mexicana, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la aclaración de que en la primera hipótesis la violación a los derechos humanos deberá devenir de la aplicación de una norma general, acto u omisión de autoridad que afecte a la esfera jurídica de toda persona de manera directa, o bien indirecta, por existir un interés legítimo; mientras que la segunda y tercera hipótesis nos señalan que la violación a los derechos humanos proviene de la invasión competencial que realiza la autoridad federal a través de la cual vulnera o restringe la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o bien, en idénticas condiciones, de estos hacia aquella.

La primera modificación importante en el artículo 1 constitucional fue cambiar el concepto individuo por "persona" a efecto de incluir a las personas morales y a las agrupaciones civiles, laborales y empresariales, y darle cabida al amparo colectivo. Así como el amparo contra actos de particulares en los casos que señala la ley.

Es de señalarse también que, a diferencia de la anterior Ley de Amparo, la actual abandonó el concepto de "leyes" para ser sustituido por el de "normas generales", término más amplio que permite hacer procedente el amparo no solo contra leyes de los fueros federal y común, sino también contra tratados internacionales que no

refieran a derechos humanos y reglamentos expedidos por el titular del ejecutivo federal y local, entre otras normas.

Así, fue hasta la reforma constitucional de amparo de 2011 cuando hubo un avance sustancial, pues el objeto del juicio de amparo ahora sí lo son todos los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, además de que se avanzó en otros temas. Progreso que se ha venido perfeccionando con la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, donde ya se incluyen otros derechos humanos de tercera y cuarta generación, lo cual se ha quedado como una clasificación histórica, pues todos son importantes e interdependientes. En este tenor, seguramente que seguirían otras reformas o tal vez sea necesario estrenar una nueva Constitución, recogiendo todo lo ya andado.

Guiados en la definición de mi libro de *El amparo penal indirecto (suspensión)*[10] y recogiendo los cambios existentes conforme a las reformas constitucionales de 2011, la definición actual del nuevo juicio de amparo sería la siguiente:

> Es un sistema de defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de sus garantías para su protección, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio sumario, ante los Tribunales de la Federación, que tiene como materia normas o actos, de la autoridad o particulares en los casos que señale la ley, que violen esos derechos o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa, en perjuicio de los gobernados, que tiene como efecto la invalidez de esos actos y la restitución del quejoso en el goce de sus derechos, con efectos retroactivos al momento de su violación.

V. Procedencia del juicio de amparo directo

Nuestro amparo directo encuentra sustento en las fracciones III y V del ordinal 107 de la Constitución Federal y en los preceptos 170 y siguientes de la Ley de Amparo:

> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
>
> […]
>
> III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:
>
> a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo

[10] *Cfr.* Ojeda, Ricardo, *Amparo penal indirecto (suspensión)*, 4a. ed., México, Porrúa, 2009.

al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse. Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

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

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

[…]

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la

> Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Una vez asentado lo anterior, es necesario apuntar que el amparo en estudio es procedente previa observancia del principio de definitividad contra sentencias definitivas o laudos (aquellas que deciden el juicio en lo principal) y resoluciones que pongan fin al juicio (las que sin decidir en lo principal pongan fin al juicio) dictadas por tribunales jurisdiccionales, ya sea que las violaciones se cometan en la sentencia (*in judicato*) o durante el procedimiento (*in procedendo*), trascendiendo al resultado del fallo y, por tanto, causando afectación a las defensas del quejoso.

Por lo que toca a la materia penal, es preciso señalar que la víctima u ofendido del delito pueden impugnar por esta vía las sentencias absolutorias y los autos que se refieren a la libertad del imputado, pero solo en lo concerniente a que con el dictado de la sentencia o auto de libertad no se hayan respetado los derechos que establece la fracción XIX del ordinal 173 de la nueva ley, por ejemplo, a que se le proporcione asesoría jurídica y se le informe tanto de los derechos que le asisten como el desarrollo del procedimiento penal; a coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente tanto en la investigación como en el proceso; a que se le permita intervenir en el juicio; al resguardo de su identidad cuando se trate de menores de edad o estén acusados por delitos de violación, secuestro, delincuencia organizada o trata de personas, y cuando a juicio del juzgador sea necesaria su protección, a menos que tal circunstancia derive de la debida salvaguarda de los derechos de la defensa, y a solicitar las medidas cautelares y providenciales necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

Asimismo, por lo que hace al numeral 170 de la Ley de Amparo, tenemos que, de forma tajante, señala que en materia penal el juicio se inicia con el auto de vinculación a proceso dictado por el órgano jurisdiccional. Esta observación es benéfica porque dilucida cuáles actos podemos considerar como anteriores, durante, fuera y posteriores al juicio (o proceso penal); sin embargo, consideramos que "erróneamente" se estableció el concepto de juicio penal, en tanto que para efectos del amparo no debió haberse asentado que el juicio comienza con el auto de vinculación a proceso, puesto que el concepto de juicio en el procedimiento penal acusatorio es la etapa de desahogo de pruebas y sentencia ante un juez distinto al de control, quien antes de dictar el auto de vinculación a proceso ya dio inicio al procedimiento jurisdiccional, desde el mismo auto de radicación del asunto que se trate, con auto de ratificación de sentencia, es decir, hay que distinguir entre "procedimiento", "proceso" y "juicio". Así, para los efectos del amparo, el juicio debió establecerse como lo indicaba la Ley de Amparo abrogada, desde el auto de ratificación de la detención o el auto que tiene por ejecutada la orden de aprehensión hasta la sentencia de segunda instancia, esto es, había que seguir el procedimiento jurisdiccional.

Las violaciones procesales en materia penal no es necesario que se aleguen durante el procedimiento para la procedencia de su estudio, e incluso se pueden advertir de oficio y suplir la queja deficiente, cuando se observen.

VI. ¿Qué entendemos por proceso penal y debido proceso?

El *procedimiento penal* es un conjunto de reglas precisamente establecidas en la ley por el cual se juzga la comisión de un delito por la autoridad competente, y que con el nuevo procedimiento penal comienza con la etapa de investigación inicial ante el Ministerio Público y termina con la conclusión de la ejecución de la pena.

El *proceso penal* (restricción de la libertad) es la etapa del procedimiento penal, en prisión preventiva o sin ella, ante la autoridad jurisdiccional (juez), que comienza con la puesta a disposición del imputado ante el juez de control y termina con el dictado de la sentencia definitiva (ejecutoriada).

La *prisión preventiva* (limitación a la libertad) es la privación de la libertad personal durante el proceso penal. Una limitación al derecho humano de la libertad personal que en México no puede ser mayor a dos años, salvo que se requiera más tiempo para su defensa.

El *debido proceso* (restricción o limitación a la libertad) es el derecho de la persona imputada a que se le respeten las formalidades esenciales del procedimiento, a efecto de garantizar los derechos humanos del imputado y de la víctima.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que las garantías básicas del debido proceso, consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), se aplican en relación con cualquier autoridad —administrativa, legislativa o judicial—, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas, como lo son: la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial en un plazo razonable, el derecho a una defensa pública eficaz, la igualdad de armas jurídicas, el derecho al recurso y el derecho a no ser coaccionado, entre otros.

En México, las reglas del debido proceso penal están establecidas en los artículos 14, 16, 18, 19 y, básicamente, en el 20 de la Constitución, así como en el 173 de la nueva Ley de Amparo. Ambas establecen las mismas reglas del debido proceso, e incluso abundan más las reglas del debido proceso en la Constitución mexicana que en la CADH, que es más abstracta.

Así las cosas, debemos concluir que, conforme a la clasificación de Luigi Ferrajoli, el "debido proceso penal" no es un derecho humano propiamente dicho, fundamental primario, pues no es una prerrogativa, inalienable, inherente al hombre, sino un derecho fundamental instrumental que establece un conjunto de derechos humanos de segundo nivel o secundarios (como la adecuada defensa, el derecho de

audiencia, de recurso, etc.) que la autoridad debe otorgar como garantía individual, para proteger diversos derechos humanos fundamentales primarios o de primer nivel —como la vida, la libertad, las propiedades y las posesiones— en un juicio o procedimiento formal.

De ahí que ante cualquier violación al debido proceso (es decir, violaciones procesales) en un juicio constitucional se debe reponer el procedimiento, a menos de que afecte directamente el derecho humano primordial de que se trate (la vida, la libertad, etc.). Son casos en que debe declararse nulo el acto, de inmediato, y restituir al gobernado en su derecho violado.

Desde luego, para tomar esta decisión hay que ponderar lógica, jurídica y prudentemente el interés nacional y social frente al particular del imputado, acusado o sentenciado, así como los derechos de las víctimas del delito.

La víctima u ofendido, la sociedad y la nación misma están interesados en que se castiguen los delitos y se juzgue a los imputados mediante un procedimiento penal que tampoco viole derechos a las partes.

Todo lo anterior atendiendo también al principio de supremacía constitucional; en cuanto a que, si hay colisión de derechos humanos entre los tratados y la Constitución, porque esta establece limitaciones o restricciones, debemos privilegiar la carta magna.

VII. Violaciones al debido proceso

En el presente capítulo debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿cuándo se afecta el debido proceso? Esta tiene como respuesta: cuando existen violaciones al procedimiento.

En efecto, la Constitución, en su artículo 107, fracciones III y V, dispone la obligación para los tribunales de amparo de revisar de oficio todas las violaciones del procedimiento.

Para que proceda un amparo directo o indirecto por violaciones procesales, se establecen dos requisitos: *i)* que afecte la defensa del quejoso, y *ii)* que trascienda al resultado del fallo. De no reunirse estos dos requisitos no se debe conceder el amparo.

El artículo 173 de la Ley de Amparo señala las violaciones procesales que por derecho (*ipso iure*) afectan la defensa del quejoso, y entre estas figuran: el desarrollo de cualquier audiencia sin la presencia del juez actuante, así como el desahogo de pruebas ante una persona distinta al juez o que no se le reciban las pruebas que el imputado ofrezca o estas no sean recibidas conforme a la ley, entre otras. En estos casos, solo habrá que analizar si trasciende al resultado del fallo o no.

Al respecto, las sentencias que resuelven el amparo solo deben pronunciarse en tres sentidos: sobreseyendo, amparando o negando la protección constitucional.

A su vez, las que amparan son en dos sentidos: amparo total (liso y llano) o para efectos.

Por tanto, los amparos que tengan como efecto reparar derechos humanos por violaciones procesales siempre serán para efectos; incluso para efecto de que se deje en libertad al quejoso, sin perjuicio de la continuación del procedimiento penal que es de orden público y no debe suspenderse.

En materia penal solo será liso y llano, si se resuelve que no hubo delito o responsabilidad penal (plena o presunta, según sea el caso), o que exista una causa de extinción de la acción penal. Si se cometió un delito y no se respetaron las reglas del procedimiento, incluyendo las formalidades del procedimiento, será un amparo para efectos, el cual puede concederse para que se le deje en libertad por deficiencia en la detención, pero sin perjuicio de que el Ministerio Público pueda nuevamente ejercitar la acción penal, solicitando la orden de aprehensión e iniciar el procedimiento; lo anterior para que no exista impunidad, que es uno de los reclamos sociales más importantes en México.

Tales violaciones procesales se pueden advertir hasta el amparo directo, al impugnar la sentencia definitiva; de ahí que un tribunal colegiado de circuito debe procurar resolver el asunto en su integridad, lo que implica pronunciarse sobre todas las violaciones procesales que se hagan valer y las que advierta en suplencia de la queja, cuando ello proceda, a fin de evitar dilaciones innecesarias en la resolución definitiva de la controversia.

El artículo 61, fracción XVII, de la nueva Ley de Amparo (frac. X del 73 de la anterior) sigue estableciendo los estadios procesales en el proceso penal y señala que las violaciones procesales quedan consumadas irreparablemente con motivo del cambio de situación jurídica; sin embargo, con motivo de que, en ese párrafo, se suprimió el artículo 16 constitucional, la Primera Sala de la SCJN ha interpretado que las violaciones procesales anteriores al auto de formal prisión (vinculación a proceso) pueden ser analizadas en amparo directo, siendo pertinente citar la tesis de rubro: "violaciones cometidas en la detención del inculpado con motivo de la excepción prevista en el artículo 16 constitucional (flagrancia o caso urgente). procede analizarlas en amparo directo".[11]

Si ya existe una previa sentencia de amparo indirecto donde se analizaron las violaciones procesales, estas ya no se podrán analizar. El amparo directo concedido por incompetencia del juez debe ser para efectos de que se reponga el procedimiento ante el juez competente.

La Primera Sala ha emitido criterios novedosos en materia de detención, tortura, defensa adecuada, aviso consular, etcétera.

---

[11] Tesis 1a. CLV/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, t. I, libro XI, agosto de 2012, p. 509.

Ilustra lo anterior el siguiente cuadro de referencia:

Tema	*Tesis/jurisprudencia*
Asistencia consular de extranjeros	Extranjero sujeto a averiguación previa o en prisión preventiva. Se le debe dar a conocer el derecho que tiene a solicitar la asistencia de la representación diplomática del país del cual es originario, además de que se informe a dicha sede consular la situación jurídica de aquel
Invalidez de declaraciones del imputado sin la presencia del defensor profesional en derecho	Defensa adecuada en materia penal. La ilicitud de la declaración rendida por el imputado sin la asistencia técnico-jurídica de un defensor profesional en derecho, no admite convalidación
Reconocimiento del inculpado sin asistencia del defensor profesional en derecho	Reconocimiento del inculpado a través de la Cámara de Gesell. En dicha diligencia es necesaria la asistencia del defensor a efecto de garantizar el derecho a una defensa adecuada
Caso urgente	Detención por caso urgente. Requisitos para su validez
Tortura	Tortura. Obligaciones de la autoridad cuando una persona manifiesta haberla sufrido o se tengan datos de la misma

7.1. Detención ilegal, caso flagrancia y caso urgente

Aun cuando la detención obedezca a la comisión de un delito, si no se cumple con las formalidades que exige la flagrancia o la detención en caso urgente, se debe conceder el amparo para el efecto de que se le deje en libertad, sin perjuicio de reponer el procedimiento y el Ministerio Público puede nuevamente ejercitar acción penal (no podría concederse un amparo liso y llano), para no dejar impune la conducta delictiva.

7.2. Flagrancia

Esta figura procesal se contempla en el artículo 16 constitucional, en su párrafo quinto, que establece que cualquier persona puede detener a otra por la comisión de un delito, en el que para su procedencia se deben colmar los siguientes requisitos: *a)* que se le detenga al momento de la ejecución del delito; *b)* se le persiga materialmente y sea detenido enseguida, y *c)* suprimió esta hipótesis: "que en setenta y dos horas después, sea señalado por la víctima o se le encuentren los objetos del delito", lo que estaba permitido antes de la reforma.

7.3. Urgencia

Esta figura también está prevista en el artículo 16, específicamente en sus párrafos sexto y séptimo, respectivamente, de los cuales se desprenden los siguientes requisitos: *a)* se haya iniciado la averiguación previa en contra del imputado; *b)* se trate de un delito grave; *c)* exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia, y *d)* que por razón de la hora, lugar o circunstancia, no puedan acudir a la autoridad judicial a solicitar la orden de aprehensión.

De esto que el Ministerio Público primero detiene y luego libra la orden de detención en caso urgente —inaceptable— o lo detiene cinco o más días después y se dice que es flagrancia —también inaceptable—.

Es muy discutible si se le cita a declarar al inculpado o en calidad de testigo, pues aquí habría que ponderar la validez de la orden de detención por caso urgente, el abuso será castigado por la ley, pero no da lugar a dejar en libertad al imputado por rebasar ese plazo.

Se le detiene por otro delito y se dicta detención en caso urgente por el nuevo delito (es correcto) o lo hará que se ejecute la orden de detención por caso urgente. Ahí comienza el plazo para la detención de 48 horas o 96 si se trata de delincuencia organizada.

En suma, primero se deberá librar la orden de detención en caso urgente y después se le podrá detener.

7.4. Tortura

Si una persona confiesa hechos delictuosos, pero es torturado física o psicológicamente, es nula la declaración.

Si el juez no ordena la investigación de la tortura, cuando el imputado le manifiesta esta situación y no confiesa, ¿hay que reponer el procedimiento para la investigación?

7.5. Adecuada defensa

Si el reconocimiento en la Cámara de Gesell se hace sin su defensor, existe una violación al procedimiento, por violar la adecuada defensa y el debido proceso. El amparo se concede para efectos de dejar inválida la actuación y las que se deriven de ello. Esto es criterio jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN.

Tanto la sola manifestación de tortura ante el juez de proceso como el reconocimiento sin la presencia del defensor, así como el aviso consular omitido o cualquier otra que no tenga que ver con la detención; el amparo será para efecto de reponer

el procedimiento e invalidar pruebas asociadas, más no liso y llano para dejarlo en libertad.

Lo anterior porque, conforme al artículo 107 constitucional, las controversias de amparo se sujetarán a los procedimientos que determine la Ley de Amparo.

No podemos variar un procedimiento de orden público, como lo es el juicio de amparo, so pretexto de la violación a un derecho humano de alguien que cometió un delito, pues, sobre su interés particular, está el interés público de que se respeten los procedimientos precisamente establecidos, pero también el derecho de la víctima en materia penal.

El ministro José Ramón Cossío emitió un criterio[12] en el sentido de que el principio pro persona no es fundamento para omitir el estudio de los aspectos técnicos-legales en el juicio de amparo.

En suma, los jueces federales de amparo (ministros, magistrados y jueces) deben emitir sus sentencias con absoluta imparcialidad, autonomía, objetividad, de manera prudente, eficaz y justa para una adecuada defensa de los derechos humanos.

VIII. Conclusión

El juicio de amparo directo ha evolucionado paralelamente al reconocimiento de algunos derechos humanos que antes, en nuestro país, eran ignorados; esto a partir de que México se sometió a la jurisdicción de la Corte IDH y que la SCJN se sometió estrictamente a sus criterios; pero más aún ahora, los tribunales colegiados de circuito se ocupan de cuanta violación exista al debido proceso penal (o de cualquier otra materia), haciendo una revisión exhaustiva y completa a todo el trayecto del procedimiento, con la posibilidad de conceder amparos lisos y llanos, o bien para efectos, retrotrayendo las cosas advertidas hasta el momento de la violación al debido proceso y anulando pruebas, lo cual impacta en beneficio de los imputados que son agraviados por la violación a sus derechos fundamentales.

Todo este avance también obedece a los criterios de vanguardia que ha emitido la SCJN en los últimos años, atendiendo a criterios de constitucionalidad e interpretación adecuada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así a como criterios de convencionalidad que ha tenido que acatar e interpretar.

Sin embargo, en lo personal advierto que se ha descuidado un poco, por parte de los juzgadores, el vigilar la no vulneración de los derechos de las víctimas, poniéndolas frente a los del imputado, para así llegar al fin último del derecho: la justicia.

---

[12] *Cfr.* Tesis CCLXXVI/2012 (10ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, t. I, libro XV, diciembre de 2012, p. 530.

Los alcances de la suplencia de la queja en el amparo directo penal

*Miguel Ángel Aguilar López**

I. Introducción

La figura de la suplencia de la queja se constituye como una base de protección para un sector vulnerable. La previsión original de este principio fue enfocada para los sentenciados en materia penal y únicamente era procedente en el amparo directo penal, sin que fuese aplicable a otras materias o respecto a otros sujetos. Posteriormente se reconoció como un medio para lograr el equilibrio y generar igualdad respecto a sectores de la población que, por razones históricas o por una situación particular, estaban en cierta desventaja. A la par, también procedió como una manera de armonizar el sistema jurídico al preverse su aplicación en los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) haya declarado en jurisprudencia la inconstitucionalidad de una norma secundaria.

De esta manera, la suplencia de la queja, al instruirse como un medio que busca crear coherencia en el orden constitucional, además de la armonización con el principio pro persona y de tutela judicial efectiva, busca la materialización de la igualdad, así como la protección de los derechos humanos de aquellos que se encuentran en una situación de desigualdad por razones sociales o propiamente por su rol en el procedimiento de origen.

Ante la trascendencia de esta figura, el propósito de este trabajo será exponer los tipos de suplencia, proponer una definición de la suplencia de la queja y explicar su evolución desde una perspectiva constitucional y legal, para luego mencionar los casos genéricos de procedencia de esta excepción, y posteriormente centrarnos en la suplencia de la queja en el amparo directo penal y sus alcances, específicamente desde

* Magistrado del Primer Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y profesor de posgrado.

un enfoque subjetivo, esto es, respecto a la calidad de las personas justiciables para las cuales es procedente la actualización de la suplencia, así como las hipótesis que concurren en dicha condición y, con ello, estar en posibilidad de establecer sus límites.

II. Tipos de suplencia y definición de suplencia de la queja

Existen dos tipos de suplencia que pueden distinguirse claramente: uno es la *suplencia del error* y otro la *suplencia de la queja.* El primero tiene su origen normativo en el artículo 42 de la Ley de Amparo de 1882, que disponía lo siguiente: "la Suprema Corte y los Juzgados de Distrito, pueden suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada otorgando el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda", cuya redacción se reiteró en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908. Por su parte, la suplencia de la queja tiene sus orígenes, desde una perspectiva constitucional, en la Constitución de 1917, en la que se permitía la suplencia de la queja en materia penal por situaciones que hayan dejado sin defensa al sentenciado.

De esta manera, Gabriel Santos Ayala refiere que la *suplencia del error* está limitada a enmendar la equivocación en que haya incurrido el quejoso en su demanda de amparo, aunado a que carece de fundamento constitucional.[1] Por su parte, el Pleno de la SCJN[2] indicó que opera en todos los casos, situaciones y sujetos, incluyendo los que no admiten suplencia de la queja —aquellos juicios de amparo que se rigen bajo el principio de estricto derecho—. Además, nuestro máximo Tribunal da una mayor amplitud a su significado, pues precisa que no se circunscribe a la corrección del error en la cita de los preceptos constitucionales o legales, sino que, con mayor amplitud, procede cuando no se cite ningún artículo constitucional o legal, siempre que el recurrente dé los argumentos lógico-jurídicos necesarios o aptos para que el juzgador se pronuncie.

Por otro lado, la *suplencia de la queja* es definida por Genaro Góngora Pimentel como el principio que "autoriza al órgano de control constitucional a que en ciertas materias y en determinadas circunstancias, supla las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda de amparo, así como de los recursos que la ley establece".[3]

Por su parte, Ignacio Burgoa la define como la facultad que propiamente constituye una salvedad al principio de estricto derecho, conforme al cual el juzgador de

---

1 *Cfr.* Santos Ayala, Gabriel, "La suplencia de la deficiencia de la queja en materia de amparo", *Estudios Jurídicos. Anales de la Jurisprudencia*, México, 1970, p. 121.

2 Véase Tesis jurisprudencial P./J. 49/96, del Pleno de la SCJN, de rubro: Suplencia de la queja y suplencia ante el error en juicios de amparo. Diferencias, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. IV, agosto de 1996, p. 58.

3 Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo,* México, Porrúa, 2007, p. 571.

amparo tiene la potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia. Refiere que, por ello, suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder la protección de la justicia federal, el juzgador puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados.[4]

Juventino V. Castro conceptualizó la suplencia de la queja como "una institución procesal constitucional, de carácter proteccionista y antiformalista y aplicación discrecional, que integra las comisiones —parciales o totales— de la demanda de amparo presentada por el quejoso, siempre en favor y nunca en perjuicio de este, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes".[5]

Por su parte, la SCJN la ha definido desde diversas perspectivas como: *i)* una "facultad concedida al juzgador para subsanar en la sentencia el error u omisión en que hayan incurrido el reo o su defensor";[6] *ii)* un principio en el juicio de amparo que se erige como una institución de capital importancia dentro de nuestro sistema jurídico, con características particulares, con el fin de impedir la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas, que debe analizarse desde la perspectiva constitucional y legal nacional y que satisface el principio de igualdad;[7] *iii)* una institución procesal que implica una restricción de rango constitucional de algunas exigencias fundamentales del debido proceso, estrictamente en el deber de los tribunales de resolver en forma estrictamente congruente con lo pedido,[8] y *iv)* una excepción al rigorismo jurídico y al formalismo legal.[9]

---

4 Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo,* México, Porrúa, 1983, p. 433.

5 Castro, Juventino V., *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo,* México, Jus Colecciones de Estudios Jurídicos-Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales (Instituto Nacional de Amparo), 1953, pp. 59 y 60.

6 Véase Tesis jurisprudencial 1a./J. 103/2006, de la Primera Sala de la SCJN de rubro: Suplencia de la queja deficiente en materia penal. Opera en el juicio de amparo promovido por el reo en contra de la orden de identificación administrativa del procesado (ficha signalética), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 242.

7 Véase Tesis jurisprudencial 2a./J. 154/2015, (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN de rubro: Suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo. Debe analizarse acorde con el marco sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, t. I, diciembre de 2015, p. 317.

8 Véase Tesis aislada 2a. XCII/2014, (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN de rubro: Suplencia de la queja deficiente. Es una institución de rango constitucional que restringe válidamente el derecho a ser juzgado con igualdad procesal (legislación vigente hasta el 2 de abril de 2013), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2014, p. 924.

9 Véase Tesis jurisprudencial 1a./J. 18/2004, de la Primera Sala de la SCJN de rubro: Suplencia de la queja deficiente en materia penal. Opera en el juicio de amparo promovido por el reo

De lo anterior se desprende que la *suplencia de la queja* es un principio que se erige como institución procesal de rango constitucional que faculta al juzgador a subsanar o corregir aquellas deficiencias o ausencias en el amparo, siempre que ello se traduzca en un beneficio. De ahí que la Primera Sala de nuestro máximo Tribunal destacara como factores a considerar para la procedencia de la suplencia de la queja: *i)* la naturaleza del asunto —verbigracia, agrario—, y *ii)* la calidad de las personas justiciables —verbigracia, menores de edad—.

2.1. Evolución constitucional y legal de la suplencia de la queja Constitución de 1917

La suplencia de la queja, como excepción al principio de estricto derecho, se estableció desde la Constitución de 1917, específicamente en el artículo 107, fracción II, párrafo segundo, cuyo texto, en lo que interesa, era el siguiente:

> Artículo 107. […]
>
> II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.
>
> La Suprema Corte, no obstante esta regla, 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 que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación […].

De la redacción anterior se desprende que la suplencia de la queja se asumía netamente como una excepción al principio de estricto derecho, y que era aplicable en el amparo directo penal, siempre y cuando se reunieran los requisitos siguientes: *i)* que el quejoso fuera el sentenciado; *ii)* que existiera una violación manifiesta a la ley; *iii)* que esa violación hubiera dejado sin defensa al quejoso; *iv)* en su caso, que esa violación hubiera implicado una vulneración al principio de legalidad en su vertiente de exacta aplicación de la ley penal, y *v)* que por torpeza no se hubiera combatido debidamente esa violación.

De lo señalado se advierte que se requería la concurrencia de esas hipótesis para que la Suprema Corte procediera a suplir la deficiencia de la queja, lo que indica que

---

en contra de la condena a la reparación del daño, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, mayo de 2004, p. 474.

era necesaria una violación que hubiera dejado sin defensa al quejoso y que por "torpeza" no se hubiera combatido, lo que implica que el quejoso no lo hubiera hecho valer previamente o que lo hubiera hecho valer de una manera deficiente.

Ahora bien, los alcances de la suplencia de la queja se materializan en los diversos pronunciamientos de la SCJN, quien, como ejemplo de violación a las leyes —en este caso, del procedimiento—, refirió que, en aquellos casos en los que no se hubiera careado al acusado con los testigos cuando era notorias las contradicciones, se debía suplir la deficiencia de la queja para conceder el amparo y ordenar la celebración de esos careos.

Nuestro alto tribunal, con el texto vigente en esa época, era enfático al indicar que "no siendo el acusado el recurrente, no hay deficiencia de la queja que suplir en los términos del artículo 163 de la Ley de Amparo",[10] disposición[11] de la ley reglamentaria que reproduce de manera puntual que la suplencia de la queja únicamente procede en amparo directo penal respecto a la concurrencia de las hipótesis antes señaladas. Esto lo reiteró en diverso criterio en el que indicó que, de una interpretación a *contrario sensu* del artículo 163 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución, no era posible aplicar la figura de la suplencia de la queja si el acto reclamado era diverso a una sentencia definitiva penal.[12]

No obstante, dicha postura acotada de la suplencia de la queja se amplió para los casos del amparo en revisión penal, en los que la Primera Sala de la SCJN realizó una interpretación extensiva con la finalidad de reconocer la aplicación de la figura en un supuesto más al indicado en la norma constitucional y la reglamentaria.[13]

---

10 Véase Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN de rubro: SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. CVI, p. 11.

11 Artículo 163. La Suprema Corte de Justicia podrá suplir la deficiencia de la queja en los juicios de amparo que se promuevan contra sentencias definitivas dictadas en asuntos del orden penal, cuando encontrare que hubo violación manifiesta del procedimiento en contra del quejoso, que lo ha dejado sin defensa, y que solo por torpeza no fue combatida oportunamente la violación; o que fue juzgado por una ley que no era exactamente aplicable al caso [texto vigente en la Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936].

12 Véase Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN con núm. de registro 300191, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. CIV, p. 2450, de rubro y texto siguientes: SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL. Atento lo dispuesto por el artículo 163 de la Ley de Amparo, interpretado *contrario sensu*, en relación con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, no procede suplir la deficiencia de la queja, si el acto reclamado no constituye una sentencia definitiva, por no estar comprendido en la acepción que a esta expresión da el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Amparo.

13 Véase Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN con núm. de registro 299674, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. CV, p. 1527, de rubro y texto siguientes: SUPLENCIA DE LA QUEJA EN

2.1.1. Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 19 de febrero de 1951*

De la exposición de motivos de la iniciativa presentada para la reforma en materia de amparo se desprende que el legislador buscó crear congruencia entre las normas declaradas inconstitucionales por la SCJN y que ello se viera reflejado en los juicios de amparo, por lo que se determinó como una nueva hipótesis en la que operaría la suplencia de la queja.

Además, se incorporó la posibilidad de suplir la deficiencia respecto a los amparos en materia del trabajo en vía directa e indirecta en aras de proteger los derechos de la clase trabajadora, que "muchas veces no está en posibilidad de defenderse adecuadamente, por ignorancia de rigorismos técnicos".[14]

Cabe destacar que en 1952 únicamente era posible suplir deficiencias, mas no ante la ausencia de conceptos de violación, pues la Primera Sala de la SCJN, en la Quinta Época sostenía que la suplencia de la queja no podía convertirse en una revisión de oficio del amparo, por lo que lo procedente era negar la protección de la justicia federal.[15]

Sin embargo, la procedencia de la suplencia, aun ante la ausencia de conceptos de violación, fue reconocida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en 1953, cuando indicó que era plausible la actualización de dicha excepción incluso si no se hubiera expresado concepto de violación en un amparo penal.[16]

Por otra parte, en el mismo año se destacó que la suplencia de la deficiencia de la queja procede cuando le beneficie al quejoso, con independencia de que exista una violación procesal,[17] sin que además esa suplencia signifique hacer procedente el

---

amparo penal. La Suprema Corte se encuentra facultada discrecionalmente para suplir la deficiencia de la quejosa en un amparo motivado por un juicio penal, tanto en un juicio directo como en una revisión de juicio indirecto tramitado ante un juez de distrito.

14 Consultable en la exposición de motivos presentada el 1 de noviembre de 1950 que dio origen a la reforma constitucional publicada el 19 de febrero de 1951.

15 Véase Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN con núm. de registro 297825, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. CXII, p. 2168, de rubro y texto siguientes: Conceptos de violación, falta de, en el amparo penal. Si el quejoso no hace más que precisar el acto reclamado, y al hacerlo no impugna por algún concepto determinado la sentencia recurrida, se carece de base para la controversia constitucional, y esta Primera Sala estima que ni a título de suplencia de la queja podría justificarse el que el amparo se convirtiese en una revisión de oficio por lo que debe negarse la protección federal.

16 Véase Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN con núm. de registro 297152, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. CXV, p. 114, de rubro: Suplencia de la queja en el amparo penal.

17 Véase Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN con núm. de registro 297029, *Semanario Judicial de la Federación,* Quinta Época, t. CXVI, p. 676, de rubro: Suplencia de la queja en el amparo penal.

amparo respecto a actos y autoridades diversas a las señaladas por el quejoso, dado que ello iría en contra del principio de jurisdicción rogada.[18]

De esta manera, la redacción del principio en referencia quedó de la manera siguiente:

> Artículo 107. […]
>
> II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.
>
> Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
>
> Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

De la redacción anterior es posible concluir una nueva dimensión de la suplencia de la queja, que, desde una perspectiva objetiva, incluye a aquellas normas declaradas institucionales por jurisprudencia de la SCJN, además de incluir, desde una vertiente subjetiva, a otro grupo vulnerable frente a los actos del Estado, y que se trata de los trabajadores, por lo que la suplencia de la queja se aplica respecto a los sujetos siguientes: *i)* el inculpado o sentenciado en materia penal, y *ii)* el trabajador en materia laboral.

2.1.2. Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 2 de noviembre de 1962*

Esta reforma en la Constitución fue presentada el "[…] 26 de diciembre de 1959 [por] el entonces Presidente de la República, don Adolfo López Mateos, […] para que se adicionase la fracción II del artículo 107 constitucional, ampliándose la suplencia de la deficiencia de la queja a la materia agraria, y […] en febrero de 1963, se incorporó una adición al artículo 76 de la Ley de Amparo, la suplencia referida a

[18] Véase Tesis aislada de la Sala Auxiliar de la SCJN con núm. de registro 803791, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXXV, p. 1545, de rubro y texto siguientes: SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO PENAL. La posibilidad de suplencia de la queja de que disfruta la Suprema Corte de Justicia, lo es para la formulada de manera deficiente, pero no puede extenderse hasta el examen de actos que provienen de autoridades diversas de aquellas que han sido señaladas como responsables, pues ello implicaría una derogación al principio de la jurisdicción rogada, y convertiría el juicio de garantías en una revisión oficiosa de toda intervención de autoridad dentro de la secuela de un proceso.

la materia agraria."[19] De ahí que la redacción del artículo 107, fracción II, relativo a la suplencia de la queja, quedara de la forma siguiente:

> Artículo 107. […]
>
> II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.
>
> Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
>
> Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.
>
> En los juicios de amparo en que 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 y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

2.1.3. Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 25 de octubre de 1967*

Con relación a esta, en el texto constitucional únicamente se incluyó de manera explícita la procedencia de la suplencia en materia agraria y se dispuso que su alcance estaría comprendido en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que finalmente la redacción del artículo 107, fracción II, constitucional quedó de la siguiente manera:

> Art. 107. […]
>
> II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.
>
> Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
>
> (REFORMADO, *DOF* 25 DE OCTUBRE DE 1967)

[19] Gutiérrez, Alfredo, "La suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio de amparo", *Antecedentes históricos de la deficiencia de la queja*, México, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la SCJN, A.C., 1995, p. 102.

> Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido, en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.
>
> (REFORMADO, *DOF* 25 DE OCTUBRE DE 1967)
>
> En los juicios de amparo en que 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 y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

2.1.4. Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 20 de marzo de 1974*

Con esta modificación a la ley constitucional se incluyó un supuesto adicional de procedencia de la suplencia de la queja desde su perspectiva subjetiva, esto es, tratándose de la afectación de derechos de menores o incapaces, cuyo alcance llega aun cuando, al dictarse la determinación, el menor que promovió el amparo ya haya adquirido la mayoría de edad.[20]

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte destacó que la reforma de referencia tuvo como finalidad tutelar los derechos de la familia por medio de la satisfacción de derechos mínimos de los menores e incapaces; de ahí que concluyera que

> […] no solamente fue estructurada por el legislador con ánimo de tutelar los derechos de familia, inherentes al estado de minoría, sino también para ser aplicada en todos los amparos en los que sean parte los menores de edad, o los incapaces, cualquiera que sea su naturaleza de los derechos que se cuestionen, y se previó también la necesidad de que la autoridad que conozca del juicio recabe oficiosamente pruebas que los beneficien.[21]

---

[20] Véase Tesis aislada de la Tercera Sala de la SCJN con núm. de registro 240200, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 187-192, cuarta parte, p.175, de rubro: Queja. Suplencia en la deficiencia de la, procedente cuando promueve el amparo un menor de edad, aunque al dictarse sentencia haya adquirido la mayoría.

[21] Véase Tesis aislada del Pleno de la SCJN con núm. de registro 232469, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 157-162, primera parte, p. 199, de rubro: Menores e incapaces, suplencia de la queja tratándose de. Sus alcances a toda clase de juicios de amparo y no solamente con respecto a derechos de familia.

Así, la redacción del artículo constitucional mencionado quedó de la manera siguiente:

> Artículo 107. […]
>
> II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.
>
> Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
>
> Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido, en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.
>
> (ADICIONADO, *DOF* 20 DE MARZO DE 1974)
>
> *Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.*
>
> En los juicios de amparo en que 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 y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal. (Cursivas añadidas)

2.1.5. Ley de Amparo. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 4 de diciembre de 1974*

También fue reformado el artículo 76 de la Ley de Amparo en el sentido de que se consignó la suplencia de la queja en amparos directos en los que se controvierten derechos de menores o de incapaces.[22]

Respecto a las modificaciones citadas, el maestro Burgoa expresó lo siguiente: "[es] muy importante hacer al Tal (sic) ocurrencia se adecua al espíritu que anima las reformas legales a que hemos hecho referencia, pues la motivación de las mismas revela el propósito de preservar, en todo caso, cualesquiera derechos de los menores de edad y de los incapaces".[23] La composición normativa quedó en los términos siguientes:

---

[22] Gutiérrez, Alfredo, *op. cit.*, p. 456.

[23] *Ibidem*, pp. 456 y 457.

(REFORMADO, *DOF* 19 DE FEBRERO DE 1951)

ARTICULO 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia del trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

(ADICIONADO, *DOF* 4 DE DICIEMBRE DE 1974)

Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o los incapaces figuren como quejosos.

(ADICIONADO, *DOF* 4 DE FEBRERO DE 1963)

Deberá suplirse la deficiencia de la queja en materia agraria, cuando el quejoso alegue que ha habido, en contra del núcleo de población o del ejidatario o comunero, una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas. (Cursivas añadidas)

2.1.6. Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 7 de abril de 1986*

Esta modificación a la ley fundamental tuvo como propósito darle una mayor amplitud a la institución de la queja deficiente, pues en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 15 de noviembre de 1985 se indicó que constitucionalmente solo estaría prevista la regla genérica de la suplencia de la queja, y su reglamentación estaría reservada para la Ley de Amparo, para impedir así la denegación de justicia solo por razones formales y de carácter técnico. De ahí que la redacción de tal artículo, en lo que interesa, quedara de la manera siguiente:

Artículo 107. […]

(REFORMADA, *DOF* 7 DE ABRIL DE 1986)

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

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución […]. (Cursivas añadidas)

De este modo, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1986 se adicionó el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, que se mantuvo

vigente hasta la abrogación de dicha legislación reglamentaria y cuyo contenido era el siguiente:

(ADICIONADO, *DOF* 20 DE MAYO DE 1986)

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

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia solo se aplicará en favor del trabajador.

V. En favor de los menores de edad o incapaces.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

2.1.7. Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 6 de junio de 2011*

Finalmente, derivado de la reforma constitucional en materia de amparo que antecedió a la diversa en materia de derechos humanos, se buscó armonizarla con esta, además de incluir el sistema acusatorio penal dentro de su regulación, por lo que también en esta redacción se incluyó únicamente la previsión constitucional genérica de la figura de la suplencia de la queja y se dejó su reglamentación para la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013, específicamente el artículo 79, cuyo propósito fue recoger los criterios jurisprudenciales relacionados con la institución y materializarlos en el contenido del precepto legal de referencia. Así, los artículos 107, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución y 79 de la Ley de Amparo quedaron de la forma siguiente:

Constitución

Artículo 107. [...]

II. [...]

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

Ley de Amparo

Artículo 79. 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 solo 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 solo 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 solo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

2.2. Procedencia de la suplencia de la queja y sus límites

En la redacción vigente del artículo 79 de la Ley de Amparo se destacan los diversos supuestos de procedencia de la suplencia de la queja y que la Primera Sala de la Corte ha dividido en razón de la naturaleza del asunto y la calidad de las personas. Los supuestos contenidos en la ley reglamentaria son los siguientes:

Fracción I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los plenos regionales. La jurisprudencia de los plenos regionales solo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes.

Con la finalidad de mantener una coherencia interna en el sistema jurídico, se precisa que la suplencia de la queja procede en aquellos casos en que exista jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de normas generales por parte de la SCJN o de los plenos de circuito. Con este supuesto se pretende eliminar la posibilidad de que se aplique una norma cuya validez ya fue invalidada.

Procedencia estricta: se requiere que el juicio de amparo sea procedente respecto al acto —ya sea directo o indirecto—, no es necesario reclamar la ley o norma declarada inconstitucional, no importa si se consintió la norma aplicada, sin necesidad de que el amparo resulte procedente en relación con esa norma legal declarada inconstitucional y sin importar que no se hayan expuesto planteamientos respecto a la inconstitucionalidad del acto; tampoco interesa si no se señalaron como autoridades responsables a los órganos legislativos.[24]

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

Esta porción normativa, tal como lo precisa la Primera Sala,[25] prevé la suplencia de la queja a favor de tres grupos distintos: los menores de edad, los "incapaces" y la familia, en aquellos casos en que se afecte su orden y desarrollo. En el último de los casos, tenemos como ejemplo una de las posibles consecuencias de la disolución del matrimonio derivada de los alimentos. Respecto de los menores, algunos ejemplos son todas aquellas situaciones que pudieran afectar directa o indirectamente su esfera jurídica, como las cuestiones referentes a alimentos, custodia, visitas y convivencias con los padres, y la patria potestad.

---

[24] Véase *i)* Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN 1a. XV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* t. I, enero de 2017, p. 391, de título Revisión en amparo directo. Existe un tema propiamente constitucional que hace procedente este recurso, cuando el tribunal colegiado de circuito convalida la aplicación de una norma general declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación independientemente de que no se haya planteado en la demanda relativa; *ii)* Tesis P./J. 105/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 13, del Pleno de la Suprema Corte intitulada: Suplencia de la queja deficiente. Condiciones para que opere respecto de actos concretos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo indirecto y directo), y *iii)* Tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN P./J. 6/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 7, intitulada: Suplencia de la queja deficiente prevista en el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo. Es aplicable en amparos directo e indirecto, en primera instancia o en revisión.

[25] Véase Tesis jurisprudencial 1a./J. 42/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Corte, de rubro: Suplencia de la queja deficiente prevista en el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo. Su procedencia debe analizarse caso a caso, cuando la resolución reclamada sea la que decreta la disolución del vínculo matrimonial, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, t. I, octubre de 2018, p. 77.

Fracción 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.

Se refiere tanto a la naturaleza del asunto como la calidad de las partes, pues ambas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, además de que ambas partes gozan de los mismos derechos en igualdad de circunstancias. Cada uno de estos supuestos se analizarán en el próximo apartado.

Fracción IV. En materia agraria: a) en los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley,[26] *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.*

La Segunda Sala ha indicado que la suplencia de los conceptos de violación o agravios en materia agraria, en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, también incluye a los avecindados y a quienes buscan el reconocimiento de sus derechos agrarios.[27]

Fracción 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.

El Pleno de nuestro Tribunal Constitucional refirió que este mandato debe interpretarse como una ampliación del ámbito de tutela de esta institución en favor de todos los trabajadores, con independencia de la naturaleza de su relación con la parte patronal. De ahí que en este supuesto se incluyera a los miembros de los cuerpos de seguridad pública.[28]

---

[26] Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:
[...]
III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados; [...].

[27] Véase Tesis aislada 2a. CXIX/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Corte, de rubro: Suplencia de la queja deficiente en materia agraria. No solo procede a favor de ejidatarios y comuneros en particular, sino también de los avecindados, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, octubre de 2015, p. 2097.

[28] Véase Tesis jurisprudencial P./J. 7/2017 (10a.), emitida por el Pleno de la Corte, de rubro: Suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación o agravios prevista en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo. Opera en favor de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, en los procedimientos administrativos de separación por incumplimiento de los re-

Fracción 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 1 de esta Ley. En este caso la suplencia solo 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.

La Primera Sala de la Suprema Corte ha establecido que esta hipótesis se refiere a la posibilidad de su actualización en materias civil y administrativa cuando el tribunal de amparo advierta que ha habido, contra el quejoso o recurrente, una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa, por afectar sus derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que México es parte. Indicó que se requiere que la autoridad responsable infrinja determinadas normas que afectaron sustancialmente al quejoso en su defensa, es decir, que aquella actuación haga notoria e indiscutible la vulneración de derechos del quejoso por la violación a normas adjetivas o sustantivas.[29]

Fracción 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.

Límites de la suplencia de la queja: i) no debe llegar al extremo de violentar o inaplicar los principios de continencia de la causa y de cosa juzgada; *ii)* tampoco debe llegar al extremo de aceptar la procedencia de un recurso no previsto por la ley; *iii)* no es aplicable en la procedencia del juicio de amparo; *iv)* no llega al grado de cambiar la legitimación para promover el juicio constitucional; *v)* no faculta para dejar de observar las normas procesales, y *vi)* no procede respecto de las autoridades responsables.

III. Suplencia de la queja en el amparo directo penal —criterio subjetivo—

El amparo directo penal, como medio extraordinario de impugnación, procede una vez agotado el principio de definitividad —salvo en caso de que la ley permita la renuncia de los recursos o cuando se actualice algún supuesto de excepción a tal principio—, en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan

quisitos de ingreso y permanencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, t. I, mayo de 2017, p. 12.

[29] Véase Tesis 1a. LXXIII/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Corte, de rubro: Suplencia de la queja deficiente en materias civil y administrativa (interpretación del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1417.

fin al juicio —acto reclamado—, dictados por tribunales judiciales; y tiene por objeto analizar la regularidad constitucional del acto reclamado y en determinados supuestos bajo la figura de la suplencia de la queja, que opera oficiosamente en el juicio constitucional, como se muestra a continuación:

3.1. En favor del inculpado o sentenciado

En este supuesto se incluye la calidad de quejoso o de tercero interesado, pues la norma no hace distinción alguna respecto a este punto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en análisis, en relación con el diverso 5, fracción III, inciso d), de la Ley de Amparo, se desprende un supuesto en que el imputado puede tener la calidad de tercero interesado, sin que jurisprudencialmente haya algún pronunciamiento que limite la procedencia de la suplencia de la queja tratándose del imputado o sentenciado.

Asimismo, debe recordarse que la figura de la suplencia se originó precisamente en el amparo directo penal en favor de este sujeto procesal, quien se ubica en una posición de clara desventaja frente a la autoridad responsable.

3.2. En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente

Con las reformas al sistema acusatorio y en materia de derechos humanos se ha reconocido en un mismo plano un sujeto en una mayor situación de vulnerabilidad: se trata de la víctima o el ofendido, a quien se le reconoce la protección de derechos fundamentales en el mismo plano que al inculpado. Esta figura, en materia penal, se encuentra implícita en el juicio de amparo e incluso es uno de sus principios fundamentales, que son las reglas más importantes que el juzgador debe observar durante la tramitación y resolución del juicio de garantías. En este sentido, en materia penal rige el principio de suplencia de la queja a favor del imputado o la víctima u ofendido, en observancia a la jurisprudencia 29/2013 de la Primera Sala de la SCJN, aprobada en sesión de 20 de febrero de 2013, de rubro Suplencia de la queja deficiente en materia penal. Opera en favor de la víctima u ofendido por el delito, conforme al marco constitucional sobre derechos humanos que resguardan los artículos 20, apartado B y 1º de la Constitución Federal, no obstante que el artículo 76 bis, fracción II, de la Ley de Amparo, la prevea solo en beneficio del reo.

Sin embargo, de acuerdo con la redacción del texto de la ley reglamentaria, los únicos supuestos en que procederá la suplencia de la queja en favor del ofendido o la víctima es cuando tengan el carácter de quejoso o adherente y no de tercero interesa-

do, pues la Primera Sala[30] consideró que la situación procesal del tercero interesado en el juicio de amparo es concordante con la de la autoridad responsable, por la conexión jurídica de sus intereses comunes. Por ende, el legislador pensó en dirigir la suplencia a favor del quejoso, ya que es la única parte en desventaja en la litis constitucional y, por ello, no habría podido dirigirla a la autoridad responsable ni al tercero, porque ninguna de estas dos partes se encuentra en desventaja con relación con el quejoso. Al respecto, la Primera Sala[31] agregó que el hecho de que el artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo no prevea la suplencia de la queja deficiente a favor de la víctima u ofendido del delito cuando acude al recurso de revisión como tercero interesado no implica una transgresión a los principios constitucionales o convencionales, porque es una norma adjetiva que solamente persigue la finalidad de equilibrar dos fuerzas de las partes en el juicio de amparo, que el legislador democrático supone desiguales: la quejosa y la autoridad responsable.

3.2.1. Víctima menor de edad

La Primera Sala[32] sostuvo que si bien se ha reconocido la suplencia de la queja para la víctima del delito, ello solo procede cuando promueve el juicio de amparo. En ese sentido, si el imputado es quien hace valer el medio de impugnación, la suplencia solo puede operar a su favor, es decir, de manera precisa y delimitada, a su propia queja o causa de pedir, pero no a favor de la víctima, aun cuando sea menor de edad, pues esta no ha sido la parte inconforme, lo que —indicó— tiene como propósito no desvirtuar el sentido y alcance de los principios de instancia de parte, relatividad de la sentencia y el diverso de *non reformatio in peius.*

3.2.2. Víctima persona moral privada

La Primera Sala de la SCJN, en la contradicción de tesis 76/2015, señaló que desde la contradicción de tesis 360/2013, resuelta por el Pleno, se incluyó a las personas morales de índole privada como aquellas que también gozan de derechos fundamentales. De ahí que sí ostenten la calidad de víctimas, con independencia de que se trate de una persona física o de una moral de carácter privado, pues la base fundamental es la equidad procesal entre las partes, en tanto que el indiciado ya cuenta con dicha

30 Contradicción de tesis 240/2014, resuelta en sesión de 28 de enero de 2015, aprobada en cuanto al fondo por mayoría de tres votos. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz.

31 *Idem.*

32 Amparo directo en revisión 2902/2014, resuelto en sesión de 13 de junio de 2018, por mayoría de tres votos. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

suplencia en su favor; sin que corresponda al juzgador prejuzgar o determinar *a priori* si todas las personas morales privadas cuentan con patrimonio suficiente para allegarse de un debido asesoramiento profesional o tienen amplias condiciones de ejercer sus derechos y conocer los rigorismos de la técnica legal, máxime considerando que, en algunos casos, el inculpado podría tener mayor capacidad económica y defensiva que la víctima o el ofendido, por lo que su posible situación patrimonial es insuficiente para descartar la suplencia de la queja.

3.2.3. Víctima persona moral oficial

La Primera Sala de la Suprema Corte, en la contradicción de tesis 310/2014, determinó que las personas morales oficiales, aun cuando en la causa penal en la que intervienen como parte ofendida del delito actúan en un plano de coordinación frente a los particulares, no pierden su naturaleza pública, al contar siempre con la estructura jurídica, material y económica para proveerse del asesoramiento profesional que les permite ejercer sus derechos con amplitud, lo que las aparta de los supuestos de vulnerabilidad o de situación de desventaja. Por tanto, indició que sería un contrasentido que el Estado se aplicara a sí mismo la figura referida para suplir sus deficiencias en la tramitación del juicio de amparo, pues ello produciría un desequilibrio procesal y desvirtuaría la teleología de esa institución, al generar una sobreprotección injustificada en detrimento de los derechos del inculpado. En consecuencia, concluyó que la suplencia de la queja deficiente es improcedente tratándose de personas morales oficiales cuando promueven el juicio de amparo en su carácter de parte ofendida del delito, y debe exigírseles el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos correspondientes para hacer valer sus derechos.

IV. Conclusiones

Primera. La suplencia de la queja es un medio que busca crear coherencia en el orden constitucional. Además de su armonización con el principio pro persona y de tutela judicial efectiva, busca la materialización de la igualdad, así como la protección de los derechos humanos.

Segunda. La suplencia de la queja se define como un principio que se erige como institución procesal de rango constitucional que faculta al juzgador a subsanar o corregir aquellas deficiencias o ausencias en el amparo, siempre que ello se traduzca en un beneficio.

Tercera. En la evolución de la figura de la suplencia de la queja destaca la reforma constitucional en materia de amparo que antecedió a la diversa en materia de derechos humanos. Se buscó armonizarla con esta, además de incluir el sistema acusa-

torio penal dentro de su regulación, por lo que también en esta redacción se incluyó únicamente la previsión constitucional genérica de la figura de la suplencia de la queja y se dejó su reglamentación para la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013, cuyo propósito fue considerar los criterios jurisprudenciales respecto al tema.

Cuarta. La procedencia de la suplencia de la queja contempla dos factores para su actualización: en razón a la naturaleza del asunto y de la calidad de las personas, supuestos que se encuentran plasmados en el artículo 79 de la Ley de Amparo vigente.

Quinta. Dentro de los límites de la suplencia de la queja encontramos que: *i)* no debe llegar al extremo de violentar o inaplicar los principios de continencia de la causa y de cosa juzgada; *ii)* tampoco debe llegar al extremo de aceptar la procedencia de un recurso no previsto por la ley; *iii)* no es aplicable en la procedencia del juicio de amparo; *iv)* no llega al grado de cambiar la legitimación para promover el juicio constitucional; *v)* no faculta en dejar de observar las normas procesales; *vi)* no procede respecto de las autoridades responsables.

Sexta. La suplencia de la queja en el amparo directo penal atiende a la naturaleza del asunto y, de manera particularizada, a la calidad de los sujetos: *i)* en favor del inculpado/imputado o sentenciado opera en cualquier supuesto, ya sea quejoso o tercero interesado, al no existir restricción, y *ii)* en favor de ofendido o la víctima únicamente en su carácter de quejosos o adherentes cuando sean personas físicas o morales privadas, pues no opera respecto a personas morales oficiales, al ser parte del Estado.

Efectos de las sentencias de amparo directo y sus implicaciones en el sistema de justicia procesal penal acusatorio

*Lilia Mónica López Benítez**

I. Introducción

México ha sido reconocido a nivel mundial por el juicio de amparo, pues se le considera como el mecanismo ideal con que cuentan las personas gobernadas contra los actos de autoridad que lesionan sus derechos fundamentales.

A efecto de contar con un instrumento renovado que permita salvaguardar los derechos de las personas del ejercicio abusivo del poder público, a partir de abril de 2013,[1] la legislación de amparo enarbola como presupuesto primordial de la democracia la dignidad de la persona humana, que se garantiza a través de la protección de los derechos, entre los que destacan la libertad y la igualdad que se contienen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La "nueva" Ley de Amparo, como en su momento se le conoció, amplió el espectro de protección de derechos. Tradicionalmente, el juicio de amparo se ocupaba de la custodia de las garantías individuales de las personas; sin embargo, con la reforma constitucional de 2011[2] los derechos humanos introducidos en el artículo 1 son motivo de tutela.

Otro de los puntos torales de la reforma es el relacionado con los efectos de las sentencias de amparo. Este tema en particular ha sido objeto de duras críticas no solo por juristas conocedores del juicio de amparo, sino incluso por la parte quejosa, puesto que, por un lado, la queja estriba en el abuso de los amparos para efectos que no

* Magistrada de circuito y académica universitaria.

1 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013.

2 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

resuelven el fondo del problema y que a la postre impiden un efectivo acceso a la justicia a través de este juicio excepcional y, por el otro, porque los efectos se constriñen a la persona que insta a la justicia federal, con motivo del principio de relatividad de las sentencias contenido en el artículo 107, fracción II, constitucional,[3] sin que otras puedan beneficiarse a pesar de encontrarse en idéntica situación.

Para los efectos de este trabajo abordaremos los efectos de la concesión del amparo y protección de la justicia federal en el juicio uniinstancial.

II. El juicio de amparo directo

El juicio de amparo directo, acorde con lo que prevé el artículo 107, fracción III, constitucional y 170 de la Ley de Amparo, procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o durante el procedimiento, pero que en ambos supuestos se afecten las defensas de la parte quejosa trascendiendo al resultado del fallo.

Para la procedencia es indispensable que se hayan agotado los recursos ordinarios previstos en la ley de la materia que sean útiles para modificar o revocar el acto que afecta al impetrante de amparo; excepción hecha de los supuestos en que la propia ley autoriza la renuncia a la interposición del recurso.

Las sentencias en el juicio de amparo tienen singular importancia, pues a través de ellas se analizan los actos de autoridad y se define sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la actuación de la responsable. En ocasiones se dirime de fondo la controversia y en otras parcialmente. No obstante, en ambos supuestos el o la juzgadora constitucional cuidará que se respeten los derechos fundamentales de las personas y, para el caso de que no ocurra, habrá de restituir al quejoso en el goce del derecho vulnerado.

Como hemos adelantado, las sentencias de amparo se ocupan exclusivamente de individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado[4] y limitan su concesión al acto que se haya reclamado en la demanda.

Al amparo directo o uniinstancial corresponde el estudio de la sentencia que pone fin al juicio, ya sea que resuelva la controversia en lo principal, o bien que, sin decidirla, la dé por concluida.

En las materias y supuestos donde opera la suplencia de la queja se realiza un análisis oficioso de la totalidad de los actos procesales, principalmente, de las violaciones que trascienden en el resultado del fallo y que dan motivo a la concesión de amparo.

---

[3] "II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo 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".

[4] Ley de Amparo, art. 73.

Por el contrario, en las materias en que no opera la suplencia citada, como la civil, administrativa y laboral (cuando se trata de patrón), corresponde a los litigantes plantear las violaciones que dejaron sin defensa al impetrante de amparo, a efecto de que sean estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo.

Es importante, en cualquier materia, analizar y descartar las violaciones evidentes de la ley que dejen sin defensa al justiciable por afectar los derechos previstos constitucionalmente, como lo prevé la fracción VI del artículo 79 de la ley de la materia.

Por otra parte, el juicio de amparo directo no debe entenderse como una tercera instancia; incluso, el artículo 75 de la Ley de Amparo acota la materia de análisis con las mismas constancias y actuaciones que la autoridad responsable tuvo a la vista para emitir el acto reclamado, lo que es acorde con la naturaleza de recurso extraordinario que reviste al amparo uniinstancial en el que solo se verificará que la actuación de la autoridad responsable se apegue a los lineamientos constitucionales exigidos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que otra razón para no considerar pruebas diversas a las que la autoridad tomó en cuenta para emitir su determinación es la igualdad entre las partes y el equilibrio procesal.[5]

Por otro lado, es importante destacar que la naturaleza de este recurso extraordinario tiene una excepción. El artículo 82, fracción II, de la ley citada prevé el recurso de revisión cuando en la sentencia se resuelve sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la CPEUM o de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, también cuando se omita analizar esos temas, si fueron planteados, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga nuestro máximo órgano de justicia.

En estos casos, la materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

III. Sentencias de amparo

Dada la trascendencia del fin último del juicio de amparo, la estructura de la demanda cobra vital importancia, ya que a través de ella se aporta a la persona que juzga información relevante que se irá cruzando con los autos o las videograbaciones del

[5] Tesis 1a. CCCXLVIII/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 61, t. I, diciembre de 2018, p. 392, registro 2018783, de rubro: Pruebas en el juicio de amparo directo. El artículo 75 de la ley de la materia, que limita su admisión, no transgrede el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.

juicio de origen que se acompañan al informe justificado de la autoridad responsable y que permitirá el análisis de la constitucionalidad del acto reclamado.

La sentencia de amparo es un acto primordial porque resuelve la controversia planteada, a través de conceder, negar o sobreseer en el juicio. En el primer supuesto, se otorga el amparo y protección de la justicia federal cuando se ha probado que el acto imputado a la autoridad es inconstitucional y, consecuentemente, vulnera algún derecho fundamental de la parte quejosa.

En esa lógica, el artículo 74 de la Ley de Amparo exige que en las sentencias se fije con claridad y precisión el acto reclamado, las consideraciones y fundamentos legales en que se sustenta la decisión adoptada y, para el caso de la concesión del amparo, los efectos o medidas de la protección constitucional e incluso los términos para el cumplimiento, sin exceso ni defecto, de la ejecutoria de amparo.

Además, en materia de amparo directo, el propio artículo exige que exista pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales invocadas por la parte quejosa o advertidas de oficio por el órgano jurisdiccional.

De esta manera, los considerandos y puntos resolutivos de las sentencias son relevantes, puesto que en los primeros tendrán que verterse todos los razonamientos y fundamentos legales que evidencien el actuar arbitrario de la autoridad y, por ende, la inconstitucionalidad de su actuación que se materializa en la transgresión de los derechos humanos de quien solicita amparo.

Como punto toral se funda y motiva la decisión del juez constitucional; argumentación que regirá los resolutivos.

IV. Efectos de las sentencias de amparo

En términos generales, los efectos[6] de las sentencias que conceden el amparo se clasifican atendiendo al carácter del acto reclamado y pueden ser positivos, negativos u omisivos.

4.1. Actos positivos

Los actos positivos implican un dar, hacer o dejar de hacer una acción por parte de la autoridad dentro del ámbito de sus facultades. En este supuesto, se debe restituir a la parte quejosa en el goce del derecho vulnerado y restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación.[7]

---

6 Ley de Amparo, art. 77.

7 Tesis con registro 316827, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXXV, p. 1756, de rubro: Sentencias de amparo, efectos de las (actos positivos).

4.2. Actos negativos

Cuando el acto es negativo, la responsable se rehúsa a realizar aquello que le compete y el efecto de la sentencia tiene por objeto obligarla a respetar el derecho lesionado y a cumplir con lo que el propio derecho exija.[8]

4.3. Actos omisivos

Mientras que cuando se trata de un acto que implique una omisión, un no hacer, la concesión del amparo lleva implícito constreñir a la autoridad para que cese esa inactividad y actúe atento a lo que dispone la ley.[9]

La precisión de los efectos de amparo es fundamental para lograr el cabal cumplimiento de la ejecutoria. La propia ley de la materia, en el artículo 77, destaca que el último considerando de la sentencia debe fijar claramente los aspectos que las autoridades responsables tendrán que realizar a fin de restituir al quejoso en sus derechos vulnerados. Además, tiene que señalar una a una todas las medidas que se deben adoptar al efecto.[10]

A fin de satisfacer lo exigido, es importante considerar que, si el acto es de carácter positivo, la consecuencia implica restituir al quejoso en el goce del derecho lesionado y restablecer las cosas al estado que tenían antes de la violación. En tanto que, tratándose de actos negativos u omisivos, se debe obligar a la responsable a respetar y cumplir con el derecho vulnerado.

Una ejecutoria de amparo que no sea clara en los motivos que dan lugar a la concesión y que no especifique de manera puntual los aspectos que deben atenderse para su cumplimiento hace nugatoria la protección concedida; de ahí la importancia en la congruencia y claridad de las sentencias de amparo.

En efecto, la congruencia implica la vinculación de los razonamientos del fallo con las pretensiones de las partes destacadas en la demanda. En otras palabras, se debe advertir la correlación entre lo pedido y lo obtenido.[11] A más de lo expuesto,

---

8 Tesis con registro 207447, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. II, primera parte, julio-diciembre de 1988, de rubro: Actos negativos, no basta la sola afirmación del quejoso para darles el carácter de.

9 Tesis 1a. XVII/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 52, t. I, marzo de 2018, registro 2016418, p. 1092, de rubro: "Concepto de omisión como actos de autoridad".

10 Tesis aislada 2a. XCIV/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 59, t. I, octubre de 2018, p. 1051, registro 2018212, de rubro: Sentencias de amparo. El segundo párrafo de la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo, al prever lo relativo a la precisión de sus efectos, es constitucional y convencional.

11 Tesis 1a. CCXLII/2017, *Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, lib. 49, t. I, diciembre 2017, p. 415, registro 2015722, de rubro: Ejecutorias de amparo. Para que su

la claridad es fundamental para dar estricto cumplimiento a la sentencia que ampara, pero especialmente para que el destinatario del fallo entienda a cabalidad las implicaciones de la decisión y, desde luego, para la autoridad responsable que no tendrá pretexto para cumplir con las acciones vinculadas con los aspectos de la concesión.

Otro punto que también debe atenderse es la exhaustividad en la sentencia y tiene que ver con el estudio absoluto de todos los temas planteados por las partes.

V. Violaciones que dan lugar a la concesión de la protección constitucional en el juicio de amparo directo

Adentrarse en los diversos tipos de violaciones cometidas por las autoridades responsables permite definir los efectos precisos de la sentencia para reparar la vulneración de derechos fundamentales.

5.1. Violaciones materiales o derivadas de los presupuestos procesales

Estas violaciones pueden tener diversos matices. Uno de ellos proviene de actos inconstitucionales en sí mismos emitidos por autoridades que no tienen facultades para dictarlos. Otros surgen cuando el acto reclamado se funda en un precepto que no es aplicable al caso concreto o en disposiciones generales que ya se declararon inconstitucionales.[12] La prescripción y la muerte de quien transgrede la ley también son aspectos que deben analizarse preferentemente.

5.2. Violaciones procesales

Las violaciones al procedimiento tienen que ver con la transgresión a las reglas que rigen el trámite procesal y que privan de algún derecho a la parte quejosa.

Cuando se reclama una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, es obligación invocar todas las violaciones a las leyes del procedimiento, salvo

---

cumplimiento sea total, sin excesos o defectos, debe verificarse la congruencia en su dictado.

12 Tesis XXXIII/89, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, primera parte, enero-junio 1989, p. 11, registro 205940, sustentada por el Pleno, de rubro: "Actos de aplicación al quejoso de leyes declaradas inconstitucionales para el. En el juicio de amparo que se promueva contra los ulteriores, debe otorgarse la protección constitucional".

en los supuestos que la propia ley prevé,[13] y surge el deber concomitante a cargo de quien juzga de analizar integralmente el acto reclamado.[14] En caso de detectar una violación procedimental, el efecto del amparo estribará en declarar la insubsistencia de la sentencia y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la violación detectada para reparar las infracciones cometidas.

Al efecto, la propia Ley de Amparo, en los artículos 172 y 173, destaca cuáles son las violaciones a las leyes del procedimiento que trascienden al resultado del fallo en las diversas materias. Inclusive, para la materia penal distingue entre el sistema de justicia penal mixto y el sistema de justicia penal, acusatorio y oral.

En la actualidad, nos interesan las violaciones procesales contempladas para el nuevo sistema de justicia procesal penal que están dirigidas a proteger, además de los derechos antes citados, los principios de inmediación, oralidad, concentración y contradicción, por ejemplo, que se lleve a cabo la audiencia sin la presencia del órgano jurisdiccional o por persona distinta, que la acusación no se realice en igualdad de condiciones, que se reciba a una de las partes sin presencia de la otra, que no sea juzgado en audiencia pública, etcétera.

Es importante destacar que corresponde al juzgador valorar críticamente si la violación procesal realmente trasciende al resultado del fallo, y solo en este supuesto será procedente la concesión del amparo. En caso contrario, deberá atenderse el fondo del asunto. Esta forma en el análisis cumple con el principio de exhaustividad de las sentencias y de acceso efectivo a la justicia, al privilegiar los aspectos que favorezcan mayormente al impetrante de amparo.

En otro orden de ideas, la ley de la materia[15] prevé que las violaciones al procedimiento no destacadas ni impugnadas por la parte quejosa ni detectadas oficiosamente por el órgano jurisdiccional de amparo no podrán ser motivo de análisis en un nuevo juicio. Aspecto de trascendencia para evitar la tramitación constante de juicios de amparo que no resuelvan en definitiva la litis del asunto.

5.3. Violaciones formales

Las violaciones formales resultan evidentes cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, es decir, cuando el acto tildado de inconstitucional no se

---

13 Ley de Amparo, art. 171.

14 Tesis 1a./J. 30/2019, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de 2019, registro 2019692, de rubro: Violaciones procesales que trascienden al resultado del fallo. El artículo 174 de la Ley de Amparo no vulnera el numeral 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15 Ley de Amparo, art. 174.

sustenta en una base legal aplicable y cuando no se explican las razones que llevaron a quien resuelve a adoptar una decisión. En este supuesto, la autoridad responsable deberá dejar insubsistente el acto y emitir otro que podrá ser en idéntico sentido, pero purgando los vicios formales que llevaron a conceder el amparo.[16]

Otras violaciones formales tienen que ver con vicios, omisiones o incongruencias en la sentencia subsanables con la concesión del amparo para el efecto de que se deje insubsistente la sentencia reclamada y se enmiende el aspecto destacado en la ejecutoria de amparo.

5.4. Violaciones de fondo

Una de las quejas recurrentes por la parte quejosa y sus representantes, que dio lugar a la expedición de la Ley de Amparo de 2013, tiene que ver con la concesión de innumerables amparos para efectos que no abordaban ni resolvían de fondo sobre el acto reclamado. El artículo 189 de esa ley precisa, como un aspecto imperativo para quien resuelve, que en el estudio de los conceptos de violación se privilegie el análisis de los que otorguen mayor beneficio al impetrante de amparo, por encima de los aspectos de procedimiento y de forma.

Resolver integralmente lo planteado es la aspiración para el efectivo acceso a la justicia, por tanto, habrá que dilucidar, preferentemente, el fondo del asunto.

En efecto, si bien el juicio de amparo directo permite el análisis de las violaciones formales y procesales, lo cierto es que, debe ponderarse siempre el estudio del fondo para procurar que los justiciables obtengan la resolución más favorable sin dilaciones procesales innecesarias o reenvíos.

Ahora bien, puede invertirse ese orden si la violación procesal o de forma incide realmente en el fondo del asunto y que, de subsanarla, tenga un impacto en la manera en la que se estudiará la controversia.[17]

Finalmente, sea cual sea el motivo de la concesión, lo trascendente es que se delimiten uno a uno los efectos de la ejecutoria de amparo, a fin de que la autoridad o autoridades que deban proceder al cumplimiento puedan hacerlo integralmente.

---

16 Tesis con registro 238717, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, v. 48, tercera parte, octubre de 1972, p. 51, de rubro: Fundamentación y motivación, amparo en caso de la garantía de.

17 Tesis 2a. XVII/2019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 64, t. II, marzo de 2019, p. 2048, registro 2019562, de rubro Sentencia de amparo directo. El artículo 189 de la Ley de Amparo establece los parámetros que los tribunales colegiados de circuito deben seguir para analizar los conceptos de violación.

VI. Implicaciones de los efectos del amparo en el "nuevo" sistema de justicia procesal penal

Conceder el amparo y protección de la justicia federal en los asuntos que derivan del sistema de justicia penal acusatorio, adversarial y oral tiene serias implicaciones y puede producir efectos no deseados que lesionan el principio de inmediación que rige en la celebración de las audiencias.

Con la implementación del nuevo sistema de justicia procesal penal, el juicio de amparo directo, como tradicionalmente lo conocemos, se enfrenta a retos que deberán superarse conforme se perfecciona el sistema.

Además de las particularidades del juicio de amparo directo, como son el análisis del acto reclamado tal como aparece probado ante la responsable y la imposibilidad del órgano jurisdiccional de sustituirse a la autoridad de instancia, se debe verificar que no se trastoquen los principios que rigen al sistema actual: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; al mismo tiempo, el análisis de los asuntos se aborda atendiendo a la oralidad, técnica que caracteriza a este nuevo sistema.

El principio de inmediación[18] obliga a la práctica de todas las audiencias en presencia —indelegable— del juzgador y de todas las partes que deban intervenir,[19] salvo las excepciones que la propia ley prevé. También conlleva que las y los operadores del sistema de justicia tengan a la vista a quienes participan en las audiencias, lo que les permite observar el comportamiento y reacciones de los presentes para que la persona que juzga cuente con mayores elementos para resolver.

La Primera Sala de la SCJN ha establecido que, en respeto a este principio, el órgano jurisdiccional que dirigió la producción de las pruebas es el único que puede válidamente pronunciar la sentencia.[20]

La concesión del amparo y, específicamente, los efectos que la sustenten variarán dependiendo de la etapa del procedimiento. Considerando que este trabajo se limita

---

18 Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 9.

19 Tesis 1a./J. 55/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 58, t. I, septiembre de 2018, p. 725, registro 2018012, de rubro: Principio de inmediación como regla procesal. Requiere la necesaria presencia del juez en el desarrollo de la audiencia.

20 Tesis 1a./J. 59/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 60, t. I, noviembre de 2018, p. 830, registro 2018343, de rubro: Principio de inmediación. Se vulnera cuando la sentencia condenatoria la dicta un juez distinto al que dirigió la producción de las pruebas e irremediablemente conduce a repetir la audiencia de juicio.

Tesis 1a./J. 56/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 58, t. I, septiembre de 2018, p. 727, registro 2018013, de rubro: Principio de inmediación. Para garantizar su eficacia en la audiencia de juicio, el juez que dirige la producción de las pruebas debe ser el que dicte la sentencia, sin dar margen a retrasos indebidos.

al estudio del tema en función del amparo directo, nos referiremos al procedimiento abreviado y a la etapa de juicio.

VII. Procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado únicamente puede solicitarlo el Ministerio Público[21] después de dictado el auto de vinculación a proceso y hasta antes de la emisión del auto de apertura a juicio oral.[22] Para que el juez lo autorice debe existir una acusación y datos de prueba que la sustenten; los hechos que se atribuyan al imputado con su clasificación y grado de intervención; las penas y el monto de la reparación del daño; que la víctima no se oponga y que el imputado esté informado de las implicaciones del procedimiento, admita su responsabilidad, renuncie al juicio oral y acepte ser sentenciado conforme a lo que exponga el representante social.

Es importante tener presente que en el análisis del procedimiento abreviado no está a debate la acreditación del delito ni la responsabilidad y, consecuentemente, en el juicio de amparo directo únicamente puede atenderse la procedencia de la terminación anticipada del proceso conforme a los principios de congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción, la imposición de las penas y la reparación del daño.[23] Aspectos que pueden presentarse,[24] en un primer supuesto, cuando la víctima reclama la resolución emitida en la audiencia de procedimiento abreviado, de la que se advierte que el órgano jurisdiccional no verificó si existía oposición[25] de su parte ni tampoco si la persona imputada cubrió la reparación del daño. El sentenciado obtiene una pena que le beneficia y la sala confirma la sentencia.

En este caso, la concesión del amparo sería para el efecto de reponer el procedimiento para que el tribunal de segunda instancia responsable emita una resolución en la que, a su vez, ordene reponer la audiencia y el juez de control la celebre para escuchar a la víctima. Destacando puntualmente en los efectos que, si existe oposición, no podría autorizar el procedimiento abreviado.

---

21 Ley de Amparo, art. 201, frac. I.

22 *Ibidem*, art. 202.

23 Tesis 1a./J. 34/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 59, t. I, octubre de 2018, p. 742, registro 2018173, de rubro: Procedimiento abreviado. Cuestiones que pueden ser revisables en la apelación interpuesta en contra de la sentencia definitiva derivada de aquel.

24 Temas discutidos en el "Segundo Seminario de Actualización en el Sistema Penal Acusatorio para Secretarias y Secretarios de los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito", abril-junio de 2019.

25 Ley de Amparo, art. 204.

Ahora, como se señaló, el sentenciado obtuvo una resolución favorable a sus intereses, pero como la violación a los derechos de la víctima es evidente y ella instó el juicio de amparo, no podría actuarse de diversa manera, aun contra los intereses del imputado.

En otra hipótesis, en un procedimiento abreviado el sentenciado obtiene una pena que le beneficia, pero interpone el recurso de apelación porque considera que los datos de prueba presentados por la representación social no corroboran la imputación. Este supuesto implica que, de ir a juicio, acorde con su teoría del caso, podría obtener sentencia absolutoria.

La autoridad responsable confirma la sentencia condenatoria y en amparo directo el tribunal colegiado advierte inconsistencias en la acusación y corrobora que los medios de prueba no son suficientes para sostener la imputación.

El amparo tendría como efecto que la responsable revocara la sentencia apelada y ordenara la repetición de la audiencia para que el juez de control no admita el procedimiento abreviado, en cuyo caso debe invocarse el principio *non reformatio in peius* porque quien acudió al juicio de amparo fue el imputado, lo que implicaría que aun cuando el asunto se lleve a juicio y la defensa no demuestre su teoría del caso, el tribunal de enjuiciamiento no podría imponer una pena mayor a la obtenida en el procedimiento abreviado; es decir, no podría perjudicar a quien instó a la justicia federal.

VIII. Etapa de juicio

En esta etapa el contacto directo del tribunal de enjuiciamiento con las partes es de vital trascendencia, porque puede observar elementos paralingüísticos de la conducta de los intervinientes, como el tono de voz, titubeos, pausas, el lenguaje corporal u otros aspectos de carácter subjetivos en la persona que participa en el desahogo de la audiencia y que objetivamente puedan traducirse como vulnerabilidad, desventaja, angustia o nerviosismo.

La reposición de las audiencias con motivo de los efectos del amparo puede afectar estas conductas espontáneas y llevar a la obtención de conclusiones distorsionadas o erróneas. A más de lo anterior, se conculcaría la continuidad de las audiencias con la grave repercusión en la sustancia de los testimonios. Sin soslayar la imposibilidad del desahogo de las declaraciones que podría presentarse ante la inasistencia o imposibilidad de la presentación de un testigo.

Estos aspectos mueven a la reflexión, pues para analizar el acto reclamado en amparo directo, en su justa dimensión, va implícito no únicamente determinar la violación, sino su trascendencia en el resultado del fallo.

Cuando la violación no genera una importancia tal que obligue a repararla, entonces se debe evitar reponer el procedimiento y consecuentemente estudiar el fondo

del asunto, pues de esta manera se evitarán repercusiones jurídicas de gran impacto en la práctica de las audiencias.

En otro orden de ideas, es importante destacar que el sistema de justipreciación de las pruebas en la justicia acusatoria adversarial es libre y lógica; por ende, no se exige más que la licitud de la prueba obtenida a través de las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia. Para garantizar que no se emite una decisión arbitraria es imprescindible dejar en claro cómo se obtuvo convicción, por lo que a través de un procedimiento intelectivo se debe fundar y motivar el valor que se le otorgue a cada una de las pruebas.[26]

En esa lógica, cuando en un amparo directo se tiene que la valoración de la prueba transgrede los principios de la lógica y las máximas de la experiencia habrá que determinar su trascendencia. De no ser toral para sostener la sentencia, la concesión del amparo para el efecto de reponer el procedimiento y valorarla nuevamente resultaría excesiva, máxime si con el restante material probatorio se sustenta la decisión.

Caso contrario, cuando la valoración que vulneró dichos principios sí trasciende al resultado del fallo —por ejemplo, respecto a una prueba toral— tendríamos que cuestionar si es pertinente conceder el amparo para el efecto de que se ordene la reposición del procedimiento y si la autoridad de segunda instancia está facultada para valorar pruebas, sin que deba ordenar la repetición de las audiencias en el juicio y constituir un nuevo tribunal de enjuiciamiento. Además, no debe perderse de vista que uno de los principios que rige la audiencia de juicio, como ya se dijo, es la inmediación que no debe comprometerse.

Al respecto, la sentencia debe ser emitida por el juez que estuvo presente en el desahogo de las pruebas. De ahí que se considera delicado afirmar que la autoridad de apelación (que no observó directamente el desfile probatorio) esté en posibilidad de valorar la prueba y decidir en el fondo.

En consecuencia, para el caso de que la alzada se sustituya en esa valoración, contraviniendo el principio de inmediación, el órgano jurisdiccional debe conceder el amparo para que la autoridad de apelación ordene la reposición del procedimiento.

El segundo párrafo del artículo 482 del Código Nacional aplicable prevé que la reposición total de la audiencia de juicio debe realizarse íntegramente ante un tribunal de enjuiciamiento distinto. Si la reposición es parcial, se podrá valorar la posibilidad de su realización ante el mismo órgano jurisdiccional u otro diferente, tomando en cuenta la inmediación y el principio de objetividad previstos en las fracciones II y IV del apartado A del artículo 20 de la Constitución y el artículo 9 del propio código.

---

[26] Tesis IV. 1o.P.5 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. XV, t. 2, diciembre de 2012, p. 1522, registro 2002373, de rubro: Pruebas en el juicio oral. Concepto de sana crítica y máximas de la experiencia para efectos de su valoración (interpretación del artículo 592 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León).

Conforme a lo anterior, si se considera que el mismo tribunal de enjuiciamiento que valoró incorrectamente una prueba puede subsanar ese yerro sin comprometer su objetividad, es factible privilegiar el conocimiento previo del asunto.

No obstante, tratándose de una prueba toral a la que se le dieron alcances desmedidos, es necesaria la constitución de un nuevo tribunal de enjuiciamiento para evitar que el primero sea el que emita nuevamente la sentencia al verse comprometida su objetividad.

Puede ocurrir que la responsable vulnere los derechos de la persona que acude al amparo en el dictado de la sentencia definitiva, que sea subsanable por la autoridad de apelación sin necesidad de constituir un nuevo tribunal de enjuiciamiento o de ordenar la repetición de las audiencias, en cuyo caso, el efecto de la concesión debe limitarse a conminar a la sala de apelación a emitir la sentencia respectiva subsanando las irregularidades advertidas, incluso puede limitar su libertad de jurisdicción acotándola a lo plasmado en la sentencia de amparo.

Finalmente, es importante destacar que, a pesar de la redacción del artículo 173 de la Ley de Amparo en su apartado B, la SCJN ha limitado el análisis de las violaciones procesales en el amparo directo.[27]

Dicho precepto contempla como violaciones procesales para este nuevo sistema de justicia procesal penal, entre otras, que no se respete al imputado su derecho a declarar o su declaración se obtenga con violación a derechos humanos; que no sea informado desde el momento de su detención sobre los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten; se restrinja el acceso a la carpeta de investigación si está detenido o no se le permita contar con defensa adecuada desde la detención.

No obstante, el tribunal colegiado está imposibilitado para analizar estas violaciones que se caracterizan por cometerse en etapas previas a la de juicio, pues debe tomarse en cuenta que el tribunal de enjuiciamiento no se impone de los registros de la carpeta de investigación o de lo actuado en la etapa intermedia, ya que solo cuenta con el auto de apertura a juicio.

En tal virtud, no es factible analizar en amparo directo las señaladas violaciones procesales porque implicaría contravenir la regla contenida en el numeral 75 de la ley de la materia, al estudiar el acto reclamado con otras actuaciones que la autoridad responsable no tuvo a la vista.

La Primera Sala de la SCJN justificó esta decisión en el principio de continuidad, que implica que las etapas del sistema se sucedan unas a otras sin posibilidad de regresión.

---

[27] Tesis 1a./J. 74/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 60, t. I, diciembre de 2018, p. 175, registro 2018868, de rubro: Violaciones a derechos fundamentales cometidas en un procedimiento penal acusatorio. No son susceptibles de analizarse en amparo directo cuando ocurren en etapas previas al juicio oral.

IX. Conclusiones

1. El juicio de amparo es excepcional y tiende a proteger a las personas gobernadas de los actos de autoridad.
2. La Ley de Amparo, en vigor desde 2013, protege los derechos humanos de las personas. En esa lógica, y en aras de salvaguardar el efectivo acceso a la justicia, es trascendental privilegiar la resolución de fondo de los juicios de amparo y evitar los amparos para efectos.
3. En el juicio de amparo directo, las violaciones invocadas o advertidas oficiosamente se deben analizar en orden preferente. Este estudio implica iniciar con aquellas vinculadas con los presupuestos procesales, después las del procedimiento, luego las formales y, finalmente, el fondo del asunto.
4. La persona que juzga debe atender a la prelación lógica de los conceptos de violación, pero siempre debe priorizar los aspectos que redunden en el mayor beneficio para la parte quejosa. En consecuencia, se deben privilegiar los aspectos de fondo sobre los de forma y procedimentales.
5. El sistema de justicia penal acusatorio, adversarial y oral impone nuevos retos que deben ser atendidos por el órgano jurisdiccional de amparo, a fin de no vulnerar los principios que rigen el sistema, como la inmediación.

La reposición del procedimiento en el juicio de amparo directo en materia penal

*Alfonso Pérez Daza**

I. Introducción

La reforma constitucional en materia de proceso penal de 18 de junio de 2008 y el contenido del artículo 1 constitucional en materia de derechos humanos de 2011 han implicado un cambio profundo en la idea del derecho en México. Nuestro país está viviendo un nuevo modelo de justicia integrador en el cual tanto la legislación nacional como la internacional se conjugan, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los derechos fundamentales de las personas.[1]

La Ley de Amparo, vigente a partir de 2013, se erige en su primer artículo como el principal instrumento de protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Ello es acorde con el principio universal de acceso a la justicia, consagrado en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), que establecen que los Estados no deben poner barreras a quienes acuden en busca de justicia, a través de un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

En este tema, como criterio orientador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la sentencia contenciosa derivada de los casos *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*,[2] estableció que para cumplir con lo dispuesto por el artículo

* Consejero de la Judicatura Federal.

1 Véase Pérez Daza, Alfonso, "El principio de estricto derecho y la suplencia de la queja", *El principio de estricto derecho*, México, IJF, 2017, pp. 131-156.

2 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras,* Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4 y *Caso Godínez Cruz vs. Honduras,* Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C, núm. 5.

25 —relativo al sistema recursal— no basta con la existencia formal de los mecanismos de revisión de las decisiones, sino que estos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida. Dicho de otra forma, cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trate, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia.

En ese orden de ideas, el juicio de amparo que conserva un sistema escrito, ante el nuevo sistema de justicia penal acusatorio —el cual, conforme al artículo 20 constitucional tiene la oralidad como uno de sus principios rectores—, porta el reto de ser el medio eficaz garante de la protección constitucional de los derechos fundamentales de las partes frente a los actos de autoridad que transgredan, vulneren o restrinjan dichas garantías. En este marco, de encontrarse alguna ilegalidad en el procedimiento que haya violado el debido proceso, se ordenará la reposición del procedimiento para que sea subsanada y se proteja el Estado de derecho.

Partiendo de estas ideas, en el presente trabajo se comenzará con la presentación de algunas generalidades sobre la coexistencia de dos sistemas penales, a saber, el tradicional y el nuevo sistema penal acusatorio. Posteriormente se abordarán las características de este último, así como los derechos fundamentales de defensa, el debido proceso y la reposición del procedimiento. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre los retos y desafíos del juicio de amparo ante la implementación del nuevo sistema penal acusatorio.

II. El sistema de justicia penal acusatorio

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaron los artículos 16, párrafos segundo y décimo tercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20, y 21, párrafo séptimo, de nuestra Constitución, en virtud del cual se sustituyó el modelo penal tradicional y escrito por uno predominantemente acusatorio y oral, el cual, entre otras características, favorece los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Actualmente, en todo el país son aplicables las reglas del nuevo sistema penal acusatorio; sin embargo, en términos de lo dispuesto por el segundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, los procesos penales iniciados antes de la entrada en vigor del Código se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que le dieron origen. En ese sentido, nos encontramos en un periodo de transición entre lo que queda de un sistema inquisitorio, donde imperaba la instrucción escrita y bajo reserva, y un nuevo paradigma, donde la oralidad es parte fundamental del procecimiento penal. Así pues, mientras se concluyen los procedimientos penales iniciados con anterioridad, deberán coexistir ambos ordenamientos: el derogado y el vigente.

Conforme a los últimos datos disponibles del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existían 680 931 averiguaciones previas pendientes al cierre de 2014.[3] Esto ilustra, a grandes trazos, la magnitud de los asuntos pendientes pertenecientes al sistema penal anterior y, con ello, el largo periodo —quizá de varios años— en el que ambos sistemas deberán coexistir.

La reforma de 2008 representa el marco constitucional que delinea el nuevo sistema de justicia de corte acusatorio adversarial, mismo que apuesta por un régimen donde las personas tengan acceso a una justicia que respeta los derechos humanos, la presunción de inocencia, el debido proceso, la reparación del daño, la potencialización de la protección a la víctima y ofendido del delito, así como la reinserción social del sentenciado.

Como es sabido, el Código Nacional de Procedimientos Penales está integrado por 490 artículos. En su artículo segundo se precisa que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño. Con ello se busca asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La aplicación del nuevo sistema penal acusatorio nos ha llevado a replantear, e incluso a abandonar, conceptos fuertemente arraigados en nuestra forma de aplicar la justicia penal. Hemos transitado a un proceso penal de corte acusatorio que se caracteriza por ser adversarial, en donde la investigación y el juzgamiento discurren bajo el principio de contradicción exclusivamente entre el fiscal y el defensor. En este sistema, adicionalmente, las partes diseñan la teoría del caso para encontrar la verdad y demostrarla a través de la aportación de pruebas y realizando interrogatorios y contrainterrogatorios, con el fin de demostrar, controvertir, impugnar, desacreditar y persuadir. Desde luego, esto requiere de nuevas capacidades en cada uno de los operadores para debatir, argumentar, refutar y dialogar en las tres fases del procedimiento acusatorio: *1)* preliminar o de instrucción; *2)* intermedia o de preparación, y *3)* de juicio oral.

Bajo las nuevas reglas adjetivas, los jueces pueden ejercer tres papeles diferentes, dependiendo de la etapa procesal en que participan. Pueden actuar indistintamente como jueces de control, de sentencia y de ejecución; sin embargo, no pueden conocer de un mismo asunto en más de una de sus etapas. Así lo ordenan

[3] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*, México, INEGI, 2017, p. 27.

el artículo 20, fracción IV constitucional[4] y 350 del Código Nacional de Procedimientos Penales.[5]

Esta característica es uno de los avances más significativos en materia de justicia criminal. Bajo el sistema tradicional, basado en los sistemas inquisitorios nacidos en países como España, el juez no tiene la función exclusiva de dictar el derecho, sino también ejerce la labor de investigación, participa activamente en la integración de la evidencia del caso y sobre esa base, dicta su resolución.

En cambio, en el sistema penal acusatorio y oral que ahora se implementa, los jueces tienen funciones específicas; el juez de sentencia no es el mismo que preparó y determinó cuál es la evidencia que se acepta en el caso, esta función corresponde al juez de control, y en ningún caso puede ordenar de oficio la admisión y desahogo de pruebas no ofrecidas por las partes. Su función se constriñe exclusivamente a decir el derecho sobre la base de los hechos y probanzas ofrecidas por estas. De esta manera, se garantiza la imparcialidad procesal del juez de sentencia, pues su decisión no se verá influenciada por los posibles juicios de valor que hubiera realizado al decidir sobre la aceptación o rechazo de determinados medios probatorios.

Así, pues, el papel del Poder Judicial de la Federación es fundamental para la interpretación del Código Nacional de Procedimientos Penales, a fin de establecer los criterios y lineamientos para concebir los conceptos jurídicos que lo sustentan. Asimismo, el juicio de amparo es el medio por el cual se cuida el debido proceso, para que los actos y sentencias que se emiten sean acorde con los principios del sistema acusatorio, aplicando para su fundamentación la Constitución, la ley de la materia, la jurisprudencia, sentencias relevantes y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en particular en la contradicción de tesis 293/2011, así como las sentencias relevantes en materia penal de la Corte IDH.

III. Derechos fundamentales de defensa

En su voto razonado respecto al caso *Tibi vs. Ecuador*,[6] el juez Sergio García Ramírez señala que son abundantes los casos expuestos en la Corte IDH y hay otros millares,

[4] Artículo 20. […]
IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral […].

[5] Artículo 350. Prohibición de intervención. Los jueces que hayan intervenido en alguna etapa del procedimiento anterior a la audiencia de juicio no podrán fungir como Tribunal de enjuiciamiento.

[6] Sentencia de 7 de septiembre de 2004.

que aguardan turno, en los que la defensa no ha existido en absoluto o ha sido nominal: distante y ajena al inculpado, inactiva, indiferente, o ha carecido de oportunidad verdadera y facilidades genuinas para cumplir la misión que se reconoce, pero no se favorece.

Respecto a este derecho, parafraseando a Luigi Ferrajoli, puede señalarse que es aquel que garantiza las libertades fundamentales del ciudadano ante aquel tremendo poder que es el poder requisitorio, sea policial o judicial. En ese aspecto, se trata de un metaderecho, puesto que tutela las libertades fundamentales, la dignidad de la persona y su inmunidad ante falsas acusaciones y penas injustas.[7] Además, nos dice el tratadista que

> Para que la contienda se desarrolle lealmente y con igualdad de armas, es necesaria [...] la perfecta igualdad de las partes: en primer lugar, que la defensa esté dotada de la misma capacidad y de los mismos poderes que la acusación; en segundo lugar, que se admita su papel contradictor en todo momento y grado del procedimiento y en relación con cualquier acto probatorio.[8]

El derecho a la defensa, como se desprende del caso *Barreto Leiva vs. Venezuela,*[9] obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto y no simplemente como objeto del mismo. Al respecto, la opinión consultiva OC-16/99[10] establece que es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender su interés en forma efectiva y en condiciones de igualdad con otros justiciables.

Uno de los principales problemas que se tenían en el sistema tradicional era que en muchos de los casos no alcanzaba niveles de calidad en el servicio que permitieran asegurar el pleno cumplimiento a la garantía constitucional de la debida defensa, y así cumplir con los parámetros técnicos que exige el sistema penal.

El derecho a una defensa adecuada que contempla el artículo 20, inciso B, fracción VIII, de la Constitución no es tema nuevo en nuestra carta magna, pues el

---

7 Conferencia pronunciada por Luigi Ferrajoli en el II Congreso Nacional de la Defensa Pública de República Dominicana, Santo Domingo, 15 de julio de 2008; publicada en las *Actas del II Congreso Nacional de la Defensa Pública. Acceso a la Justicia, Proceso Penal y Sistema de Garantías*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y la Modernización de la Justicia, Santo Domingo, 2009.

8 Ferrajoli, Luigi, *Diritto e ragione. Teoría del garantismo penale*, Roma, Laterza, 1989, pp. 629 y 630.

9 Corte IDH. *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela,* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 206.

10 Corte IDH. OC-16/99. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión consultiva de 1 de octubre de 1999, Serie A, núm. 16.

mismo ya estaba contemplado en la anterior redacción previa a la reforma de 2008; solo que hoy en día se le ha dado un rostro más proteccionista en el marco de respeto a los derechos humanos.

En concordancia con el derecho humano contenido en la fracción VIII, apartado B y fracción I, apartado C, ambas del artículo 20 constitucional, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el derecho a la defensa, establece en su artículo 17 las siguientes bases:

a) Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata.
b) La defensa es un derecho fundamental e irrenunciable.
c) El defensor deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional.
d) Tanto el inculpado como la víctima u ofendido tendrán derecho a contar con un defensor y un asesor jurídico gratuito.
e) Corresponde al órgano jurisdiccional velar sin preferencias ni desigualdades por la defensa adecuada y técnica del imputado.

Actualmente, para considerar que una defensa es adecuada, conforme a los lineamientos establecidos por la fracción VIII, apartado B, del artículo 20 de la Constitución Federal, no basta la sola circunstancia formal de ser licenciado en Derecho, con el título correspondiente, y contar con la presencia física del letrado, sino además que intervenga de manera eficaz, para asegurar los principios de igualdad y de contradicción. Bajo dicha premisa, la intervención del letrado debe ser la "debida", caracterizada esta como una actuación pertinente y respetuosa, conforme al procedimiento que la ley señale al asunto o, en todo caso, acorde a la exigencia de un justo y racional procedimiento, que el abogado podría exigir ante cualquier atropello o menoscabo.

Cabe destacar que cuando el imputado acepta su participación en el hecho delictivo que se le atribuye y es sentenciado dentro del procedimiento abreviado que establecen los artículos 201 y 202 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no renuncia a su derecho a la defensa, sino decide con asesoría de su abogado no ejercerla a fin de obtener una pena disminuida.

El artículo 121 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que los jueces no solo tienen la facultad y obligación para informar al imputado sobre el avance de su asunto, sino de vigilar que en verdad tenga una defensa técnica. Esta prerrogativa permite que cuando el órgano jurisdiccional detecte que el derecho humano a la defensa adecuada está siendo vulnerada ante la manifiesta y sistemática incapacidad técnica del defensor, deberá prevenir al imputado para que designe a otro defensor en un plazo de tres días.

En relación con dicha garantía fundamental, la SCJN[11] ha establecido que la debida defensa implica que el imputado (*lato sensu*), a fin de garantizar que cuente con una defensa técnica adecuada, debe ser asistido jurídicamente, en todas las etapas procedimentales en las que intervenga, por un defensor que tenga el carácter de profesional en derecho (abogado particular o defensor público); incluso, de ser posible, desde el momento en que acontezca su detención. La exigencia de una defensa técnica encuentra justificación al requerirse de una persona que tenga la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente es conveniente para el imputado, a fin de otorgar una real y efectiva asistencia legal que le permita estar en posibilidad de hacer frente a la imputación formulada en su contra. Lo anterior no se satisface si la asistencia es proporcionada por cualquier otra persona que no reúna la citada característica, a pesar de ser de la confianza del referido imputado.

[11] Tesis 1a./J. 26/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 240, de rubro y texto siguiente: "Defensa adecuada en materia penal. La forma de garantizar el ejercicio eficaz de este derecho humano se actualiza cuando el imputado, en todas las etapas procedimentales en las que interviene, cuenta con la asistencia jurídica de un defensor que es profesionista en derecho. Conforme al parámetro de control de regularidad constitucional, que deriva de la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, que se configura por la observancia y aplicación de las normas constitucionales y de fuente internacional en materia de derechos humanos, así como la directriz de interpretación *pro personae*; el artículo 20, apartado A, fracción IX, del referido ordenamiento constitucional, texto anterior a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, debe interpretarse armónicamente con los numerales 8.2, incisos d) y e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14.3, incisos b) y d), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como el criterio contenido en la tesis aislada P. XII/2014 (10a.) (*), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: Defensa adecuada del inculpado en un proceso penal. Se garantiza cuando la proporciona una persona con conocimientos técnicos en derecho, suficientes para actuar diligentemente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evitar que sus derechos se vean lesionados., y la propia doctrina de interpretación constitucional generada por esta Primera Sala. Lo anterior, para establecer que el ejercicio eficaz y forma de garantizar el derecho humano de defensa adecuada en materia penal implica que el imputado (lato sensu), a fin de garantizar que cuente con una defensa técnica adecuada, debe ser asistido jurídicamente, en todas las etapas procedimentales en las que intervenga, por un defensor que tenga el carácter de profesional en derecho (abogado particular o defensor público); incluso, de ser posible, desde el momento en que acontezca su detención. La exigencia de una defensa técnica encuentra justificación al requerirse de una persona que tenga la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente es conveniente para el imputado, a fin de otorgar una real y efectiva asistencia legal que le permita estar posibilidad de hacer frente a la imputación formulada en su contra. Lo cual no se satisface si la asistencia es proporcionada por cualquier otra persona que no reúna la citada característica, a pesar de ser de la confianza del referido imputado."

Acerca de este principio, la CADH, en su artículo 8.2,[12] contempla, entre otros, el derecho de todo imputado además de ser asistido durante su defensa por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal, el de defenderse personalmente, o de ser asistido por un defensor de su elección, y el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla en su artículo 14.3, inciso d,[13] que toda persona acusada de un delito tendrá derecho a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección y, si no lo tuviere, a que se le nombre un defensor de oficio.

El Proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia penal (Reglas de Mallorca), contempla en el apartado C, de Derechos del Imputado, en su punto décimo primero, inciso 1, el derecho que tiene el imputado en todas las fases del proceso a contar con un abogado, no obstante carezca de los medios necesarios para contratarlo.

La nueva facultad del juez termina con uno de los vicios del sistema tradicional, que consideraba, como se explicó, que con la designacion del abogado era suficiente para considerar satisfecho el principio a la debida defensa, aún cuando su participación fuera deficiente. Es claro que con ello no podíamos hablar de un juicio justo en el que esta designación legitimara el proceso.

Las grandes preguntas que surgen ahora son: ¿el juez está listo para prevenir al inculpado durante el juicio acusatorio, haciendole notar en presencia de su abogado las manifiestas y notorias deficiencias de este? ¿Es posible cambiarlo, sin que ello pa-

---

12 Artículo 8. Garantías Judiciales […]
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
[…]
d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; […].

13 Artículo 14 […]
3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
[…]
d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo […].

rezca a las demás partes que se atenta contra el principio de igualdad ante la ley, que también rige el sistema adversarial?

No debemos olvidar que los artículos 10 y 11 del Código Nacional de Procedimientos Penales[14] contempla que todas las partes que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. Lo que resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución.[15]

Es cierto que la ley penal establece el principio de igualdad como uno de los principios rectores del sistema acusatorio, pero esto no significa de modo alguno que no debe atenderse el caso de los que se encuentran en clara desigualdad ante la ley, ante la desventaja que representa una deficiente defensa, frente a la parte acusadora, pues como lo señala el artículo 17 del código adjetivo, corresponde al órgano jurisdiccional velar sin preferencias ni desigualdades por la defensa adecuada y técnica del imputado. El juez tiene la competencia legal para equilibrar el proceso con el fin de administrar justicia de forma coordinada y congruente con pleno respeto a los derechos fundamentales.

En este tenor, con la prevención que formula el juez al inculpado en relación a la deficiente defensa que tiene, de ninguna manera se le da ventaja, ni se trasgrede el principio de igualdad. Lo que ocurre es que, ante la falta de eficiencia del perito en derecho, se crea una desigualdad manifesta al dejar de ejercer en igualdad de condiciones y en perjuicio de su representado, las argumentaciones, intervenciones, presentación de pruebas, etc., que sostengan su teoría del caso. Y de continuar en su

---

14 Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley. Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.
Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera.
Artículo 11. Principio de igualdad entre las partes. Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen.

15 Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.
A. De los principios generales:
[…]
V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente […].

encargo, a la postre podría originar la nulidad de lo actuado. Es por ello que el juez deberá, de manera anticipada, corregir el curso de la defenza a manera de respetar la garantía constitucional de defensa adecuada, y así garantizar que el juicio continúe en condiciones de igualdad, ya que caso contrario, estaría consintiendo que el juicio continuara con una clara ventaja de la parte acusatoria, lo que resultaría inadmisible en un Estado democrático de derecho. En otras palabras, se busca la igualdad partiendo de las desigualdades vigentes.

Ante ello, el juez como conocedor del juicio adversarial, haciendo uso de la lógica, del sentido común y de manera ética, deberá detectar cuando debe hacer uso de la facultad que la ley le confiere para que garantice el debido proceso, con pleno respeto a los derechos fundamentales, en especial de la garantía de defensa y presunción de inocencia, y así, mantener la igualdad de las partes.

Es oportuno subrayar que la SCJN, a fin de auxiliar la labor de los juzgadores, ha editado diversos protocolos de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren: comunidades y pueblos indígenas; niñas, niños y adolescentes; orientación sexual o identidad de género; personas con discapacidad; personas migrantes y sujetas de protección constitucional, mismos que son de fácil consulta en la página web de nuestro máximo tribunal y que resultan orientadores para el juez al tomar este tipo de decisiones.

Debe recalcarse que la facultad del juez para prevenir al imputado no se trata de una autorización abierta para buscar a toda costa favorecerlo, sino que esta prerrogativa se actualiza únicamente cuando exista una manifiesta y sistemática incapacidad técnica del defensor; lo que se puede advertir de manera notoria por la impertinencia en sus manifestaciones que denoten un claro desconocimiento del sistema oral y de las técnicas de litigación. En ese sentido, al existir razonables motivos que pongan en evidencia la incapacidad del defensor en la materia, es cuando el juez deberá hacer uso de la facultad legal que le confiere el código adjetivo para garantizar la debida defensa y, con ello, la legitimidad del proceso.

Ante este panorama, el juez adquiere el compromiso de ser no solo el director del proceso penal acusatorio, sino el garante de los derechos fundamentales. Es preciso que para ello, sin titubear, haga uso de las facultades que la ley le otorga para garantizar, en especial, el derecho a la debida defensa, como un medio para acceder a la justicia.

El sistema adversarial discurre bajo el principio de contradicción entre el defensor y el fiscal; de modo que, el debate se torna especialmente necesario,pues le corresponderá al defensor demostrar, alegar, controvertir, impugnar, desacreditar y persuadir; todo ello para acreditar su teoría del caso. Ello hace imperioso que el abogado cuente con el conocimiento y la experiencia necesarios para desarrollar eficazmente su función. Y nada mejor que sea el propio juez el garante del derecho a la debida defensa.

IV. El debido proceso

La sociedad está interesada en que se respete el debido proceso que, como nos dice Sergio García Ramírez, constituye un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.[16] Es decir, lo que se busca es un proceso justo y equitativo a partir del cual se legitime el Estado.

La Corte IDH ha considerado, prácticamente desde que comenzó a operar, que el *debido proceso legal* son las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa, y dichas condiciones están dadas en el artículo 8 de la CADH, bajo la etiqueta de *garantías judiciales*, a pesar de que, para ser más precisos, son en realidad garantías procesales.[17] Aún más ampliamente, tratándose de menores de edad, la Corte IDH contempla como parte del debido proceso principal, pero no exclusivamente, las garantías contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, las Reglas de Tokio y las Directrices de Riad.[18] Asimismo, ha expresado que:

> [P]ara que exista "debido proceso legal" es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. […] Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho Internacional.[19]

Este criterio ha sido adoptado por la Primera Sala de la SCJN en la tesis aislada de rubro: "Principio de progresividad de los derechos humanos. Su impacto en el

---

16 García Ramírez, Sergio, *El debido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2014, p. 22.

17 Corte IDH. OC-9/87. Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva de 6 de octubre de 1987, Serie A, núm. 9; *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C, núm. 71, y *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C, núm. 72.

18 Corte IDH. OC-17/2002. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva de 28 de agosto de 2002.

19 Corte IDH. OC-16/99..., *cit.*, párr. 117.

desarrollo evolutivo de una defensa adecuada y exclusión de prueba ilícita en materia penal".[20]

Por lo que respecta al *debido proceso*,[21] es referente el artículo 20 constitucional porque prevé los principios y derechos relativos a la inmediación, concentración, publicidad, contradicción, imparcialidad del juzgador, presunción de inocencia, exclusión de prueba ilícita, no autoincriminación, defensa adecuada y técnica, derecho a ofrecer y desahogar pruebas, y a ser juzgado en un plazo razonable. Debe resaltarse el hecho de que estas garantías están protegidas incluso antes del inicio del procedimiento ante el juez de control, tal y como se expresa en la fracción X, apartado A, del propio artículo 20. En nuestra jurisprudencia, la Primera Sala de nuestro más alto tribunal ha interpretado este principio, en la tesis de rubro y texto siguiente:

> Derecho al debido proceso. Su contenido. Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia", las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro: "Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo.", sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento 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; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra

[20] Tesis 1a. CXXXVI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2015, p. 516.

[21] Véase comentarios al artículo 12 del Código Nacional de Procedimientos Penales en Pérez Daza, Alfonso, *Código Nacional de Procedimientos Penales. Teoría y práctica del proceso penal acusatorio*, México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 93-101.

> sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.[22]

De donde se desprende que existe un *núcleo duro* de garantías, las cuales deben aplicarse a todo proceso jurisdiccional, que la Constitución llama *formalidades esenciales del procedimiento*.

Al respecto, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución establece el derecho al debido proceso que, tal y como se interpretó en la jurisprudencia P./J. 47/95[23] y en la tesis I.3o.C.79 K (10a.),[24] 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:

1. La notificación del inicio del procedimiento.
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
3. La oportunidad de alegar.
4. Una resolución que dirima las cuestiones debatidas.
5. La posibilidad de impugnar dicha resolución.

La Primera Sala de la SCJN en la tesis 1a./J. 11/2014 (10a.),[25] además del núcleo duro de garantías durante el debido proceso antes citado, nos habla de otro núcleo de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, las cuales las divide en dos especies:

---

22 Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2014, p. 396.

23 Véase la jurisprudencia P./J. 47/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro: "Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo".

24 Véase tesis I.3o.C.79 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, junio de 2015, p. 2470, del rubro: "Tutela jurisdiccional efectiva y debido proceso. Cualidades de los jueces conforme a esos derechos fundamentales".

25 Véase tesis 1a./J. 11/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, febrero de 2014, p. 396, del rubro: "Derecho al debido proceso. Su contenido".

a) La primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etc., dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio.

b) Y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

En ese tenor, la Ley de Amparo vigente prevé en su artículo 173 un catálogo de situaciones que, de presentarse, se entenderían violadas las leyes del procedimiento.[26] Entendiéndolo *a contrario sensu*, dicho catálogo agrega a las garantías anterior-

[26] Artículo 173. En los juicios del orden penal se considerarán violadas las leyes del procedimiento con trascendencia a las defensas del quejoso, cuando: Apartado B. Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral I. Se desarrolle cualquier audiencia sin la presencia del órgano jurisdiccional actuante o se practique diligencias en forma distinta a la prevenida por la ley; II. El desahogo de pruebas se realice por una persona distinta a la autoridad judicial que deba intervenir; III. Intervenga en el juicio el órgano jurisdiccional que haya conocido del caso previamente; IV. La presentación de argumentos y pruebas en el juicio no se realice de manera pública, contradictoria y oral, salvo las excepciones previstas por la legislación procedimental aplicable; V. La oportunidad para sostener la acusación o la defensa no se realice en igualdad de condiciones; VI. No se respete al imputado el derecho a declarar o guardar silencio, la declaración del imputado se obtenga mediante incomunicación, intimidación, tortura o sin presencia de su defensor, o cuando el ejercicio del derecho a guardar silencio se utilice en su perjuicio; VII. El Órgano jurisdiccional reciba a una de las partes para tratar el asunto sujeto a proceso sin la presencia de la otra, salvo las excepciones previstas por la legislación procedimental aplicable; VIII. El imputado no sea informado, desde el momento de su detención en su comparecencia ante el Ministerio Público o ante el órgano jurisdiccional, de los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten; IX. No se le haga saber o se le niegue al imputado extranjero, el derecho a recibir asistencia consular de las embajadas o consulados del país respecto del que sea nacional, salvo que haya declinado fehacientemente a este derecho; X. No se reciban al imputado los medios de prueba o pruebas pertinentes que ofrezca o no se reciban con arreglo a derecho, no se le conceda el tiempo para el ofrecimiento de pruebas o no se le auxilie para obtener la comparecencia de las personas de quienes ofrezca su testimonio en los términos señalados por la ley; XI. El imputado no sea juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal, salvo cuando se trate de los casos de excepción precisados por las disposiciones aplicables; XII. No se faciliten al imputado todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el procedimiento o se restrinja al imputado y a la defensa el acceso a los registros de investigación cuando el primero esté detenido o se pretenda recibirle declaración o entrevistarlo; XIII. No se respete al imputado el derecho de contar con una defensa

mente expuestas, por ejemplo, el ser citado a juicio de la forma prevista por la ley, la posibilidad de alegar, el derecho al juez natural, la posibilidad de recurrir el fallo, el derecho a un intérprete cuando el imputado no habla el idioma del tribunal, el derecho a un defensor que conozca su lengua y cultura tratándose de indígenas, la legal integración del jurado e imparcialidad de este, la congruencia de la sentencia con la acusación y, finalmente, una adición novedosa, el reconocimiento como parte del debido proceso los derechos de la víctima u ofendido que, si bien están contemplados en el apartado C del numeral 20 constitucional, es en la Ley de Amparo donde expresamente se considera que su contravención redunda en violación de las leyes del procedimiento, algo que tradicionalmente no se considera parte del debido proceso. Esto pone a nuestra legislación entre las más avanzadas en este aspecto.

En ese tenor, corresponde al juicio de amparo como medio de defensa constitucional velar porque el proceso se siga con apego a los principios antes anunciados y que constituyen el debido proceso; principios legales y constitucionales que en el proceso penal deberá observar en todas y cada una de las diligencias, actuaciones y etapas procesales que lo conforman. Por ejemplo, deberá observarse el cumplimiento a los derechos fundamentales del inculpado a una defensa adecuada, a no autoincriminarse, a no ser incomunicado, a no ser torturado, a no ser detenido arbitrariamente, a ser informado de la causa de su detención, y todas aquellas que cuestionarían o pondrían gravemente en duda la certeza jurídica y el debido proceso.

---

adecuada por abogado que elija libremente desde el momento de su detención, o en caso de que no quiera o no pueda hacerlo, el juez no le nombre un defensor público, o cuando se impida, restrinja o intervenga la comunicación con su defensor; cuando el imputado sea indígena no se le proporcione la asistencia de un defensor que tenga conocimiento de su lengua y cultura, así como cuando el defensor no comparezca a todos los actos del proceso; XIV. En caso de que el imputado no hable o entienda suficientemente el idioma español o sea sordo o mudo y no se le proporcione la asistencia de un intérprete que le permita acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, o que tratándose de personas indígenas no se le proporcione un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura; XV. Debiendo ser juzgado por una autoridad judicial, no se integre en los términos previstos en la ley o se le juzgue por otro tribunal; XVI. No se permite interponer los recursos en los términos que la ley prevea respecto de las providencias que afecten partes sustanciales del procedimiento que produzca indefensión; XVII. No se hayan respetado los derechos de la víctima y ofendido en términos de la legislación aplicable; XVIII. Cuando seguido el proceso por un delito, el quejoso haya sido sentenciado por un ilícito diverso a los mismos hechos materiales que fueron objeto de la investigación, sin que hubiese sido oído en defensa sobre la nueva clasificación, en términos de la legislación procedimental aplicable. No se considerará que el delito es diverso cuando el que se exprese en la sentencia solo difiera en grado del que haya sido materia del proceso, o bien sea el resultado de la reclasificación jurídica del delito en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales; XIX. Se trate de casos análogos a las fracciones anteriores a juicio del Órgano jurisdiccional de amparo.

V. Reposición del procedimiento

La Segunda Sala de la SCJN, en la contradicción de tesis 97/2015, sostuvo que la reposición del procedimiento se entiende como el acto mediante el cual el juzgador vuelve a poner el proceso jurídico en una etapa o fase determinada, con la finalidad de que se corrija un defecto o error en su sustanciación.

La reposición del procedimiento tiene efectos meramente procesales o adjetivos. Habrá casos en los cuales dicha determinación pueda afectar derechos sustantivos que ameriten un análisis inmediato a través del juicio de amparo. Al respecto, se cita la tesis del rubro: "Resolución de segunda instancia que revoca la de primera y ordena reponer el procedimiento. Su impugnación en amparo no actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia".[27]

En ese sentido, a fin de analizar los supuestos en donde puede ordenarse la reposición del procedimiento, y en qué momento, debemos clasificar las violaciones al procedimiento en dos grupos:

a) Las que causan un perjuicio irreparable durante el proceso o procedimiento, que deben ser atendidas antes de que se dicte sentencia; toda vez que impiden o restringen el libre ejercicio de un derecho de manera actual, aun antes del dictado de la determinación ejecutoriada, las cuales deben ser impugnadas a través del amparo indirecto.[28]

Al respecto, el Pleno de la SCJN, en la contradicción de tesis 377/2013, precisó que, con la actual redacción del artículo 107 de la Ley de Amparo, el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica al fijar que para que los actos sean calificados como de imposible reparación, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente producir una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos, cuyo significado rebasara lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos, cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.

---

27 Tesis 2a./J. 87/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p. 1180.

28 Artículo 107. El amparo indirecto procede:
[…]
V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte […].

Entre los actos que son materia del amparo indirecto ocurridos dentro de las diversas etapas del juicio oral —una vez agotada la definitividad cuando así corresponda—, por citar algunos ejemplos tenemos el aseguramiento de bienes, la imposición de providencias precautorias, la detención en caso urgente, la orden de aprehensión, el auto de vinculación, etcétera.

b) Las que solo generan violaciones intraprocesales cuya trascendencia estará sujeta al sentido de la sentencia definitiva; impugnables a través del amparo directo.

En ese tenor, mientras el amparo indirecto debe hacerse valer contra la violación irreparable, desde luego atendiendo en su caso al principio de definitividad, en amparo directo debemos concentrar todas las violaciones que deban ser estudiadas, a fin de que en una sola sentencia se resuelva su procedencia y trascendencia en el juicio.

Una de las discusiones más recurrentes en los últimos años había sido la necesidad de que, a través del juicio de amparo directo, se resolviera la mayor cantidad de violaciones procesales. Lo anterior, ya que como determinó la Segunda Sala en la ejecutoria de la contradicción de tesis 97/2015, ello evita dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional que dificulten una pronta solución del asunto; de tal suerte que, solo de manera excepcional, se susciten cuestiones de esa naturaleza, en espera de que las presuntas infracciones al procedimiento se planteen mayormente en forma simultánea contra la sentencia de fondo, para que en una sola ejecutoria se analicen todas las impugnaciones relacionadas con aspectos de naturaleza puramente adjetiva; tal como se encuentra previsto en el artículo 173 de la Ley de Amparo para los juicio del orden penal.

Al respecto, conviene precisar que la Ley de Amparo vigente establece en su artículo 79[29] una suplencia de la queja amplia para el inculpado o sentenciado, y en favor del ofendido o víctima en materia penal. Ante ello, especialmente en materia penal, lo que busca es lograr el equilibrio entre los derechos de la víctima y el inculpado. En la suplencia de la queja, no solo por error, sino incluso ante la ausencia total de conceptos de violación o agravio, de forma obligatoria y no discrecional, de modo que se le pueda otorgar la protección de la justicia si se observa una violación a sus derechos.

Al respecto, conviene puntualizar que en el sistema acusatorio la suplencia de la queja deficiente a favor del inculpado pudiera estimarse en contraposición con el principio de contradicción, ya que suplida podría implicar un desequilibrio hacia alguna de las partes. Sin embargo, la Primera Sala de la SCJN, en la tesis del rubro

[29] Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: […]
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 […].

"Sistema procesal penal acusatorio. Interpretación del principio de contradicción con la institución de la suplencia de la queja deficiente",[30] estableció que ambos principios procuran proteger ampliamente los valores humanos, de modo que no se contradicen, pues pensar lo contrario equivaldría a tener como consecuencia que, en el caso de una defensa inadecuada por una deficiente argumentación en el debate de los elementos presentados en su contra, se deje al imputado en estado de indefensión, al no haberse controvertido correctamente su valor convictivo.

También es importante puntualizar que conforme lo dispuesto por el artículo 189 de la Ley de Amparo[31] en los asuntos del orden penal, cuando se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse la extinción de la acción persecutoria o la inocencia del quejoso, el órgano jurisdiccional de amparo le dará preferencia al estudio de aquellas, aún de oficio.

El artículo 77 de la Ley de Amparo,[32] a fin de reparar las garantías constitucionales violadas, establece los siguientes efectos de la concesión:

---

30 Tesis 1a. CCL/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, marzo de 2012, p. 290.

31 Artículo 189. El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso. En los asuntos del orden penal, cuando se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse la extinción de la acción persecutoria o la inocencia del quejoso, se le dará preferencia al estudio de aquellas aún de oficio.

32 Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán: I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija. En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho. En asuntos del orden penal en que se reclame una orden de aprehensión o autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad con motivo de delitos que la ley no considere como graves o respecto de los cuales no proceda la prisión preventiva oficiosa conforme la legislación procedimental aplicable, la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto por el que se resuelva la situación jurídica del quejoso en el sentido de sujetarlo a proceso penal, en términos de la legislación procesal aplicable, y el amparo se conceda por vicios formales. En caso de que el efecto de la sentencia sea la libertad del quejoso, esta se decretará bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional estime necesarias, a fin de que el quejoso no evada la acción de la justicia. En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley.

a) Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.
b) Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, se obligará a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

Atendiendo a la naturaleza de la violación procesal en estudio, en el juicio de amparo, según sea el caso, se podrá ordenar la reposición del procedimiento para que las violaciones cometidas durante el proceso sean subsanadas y, hecho lo anterior, con libertad de jurisdicción se emita una nueva, cumpliendo con los principios de oralidad, inmediación y continuidad.

Pese a lo expuesto, el amparo directo en materia penal —tratándose del sistema penal acusatorio— tiene una diferencia sustancial con respecto al sistema inquisitivo. La sentencia que se pronuncia está sustentada en las pruebas desahogadas en la audiencia del juicio, sin incluir decisiones tomadas en etapas previas (de investigación, audiencia inicial e intermedia).

El magistrado Héctor Lara formula, al respecto, el siguiente interrogante: ¿cómo podría el tribunal colegiado retrotraer el análisis de las actuaciones desahogadas en etapas anteriores que no fueron conocidas ni apreciadas para dictar la sentencia reclamada? La problemática debe resolverse en el sentido de que el tribunal colegiado, jurídicamente, no puede reponer el procedimiento de etapas anteriores a la del juicio oral por alguna de las violaciones enumeradas en el artículo 173, apartado B, de la Ley de Amparo.[33]

Ante ello, es cierto que una interpretación literal del apartado B del artículo 173 de la Ley de Amparo pudiera indicar que sí es posible analizar, en el juicio de amparo directo, las violaciones a las leyes del procedimiento que hayan trascendido a las defensas del quejoso cometidas durante cualquiera de las etapas del procedimiento penal acusatorio, toda vez que la Ley de Amparo en ningún momento limita el examen de dichas violaciones a las que hayan ocurrido en una etapa determinada. Sin embargo, la Primera Sala de la SCJN, al resolver el amparo en revisión 669/2015, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.),[34] estableció que, tratándose del sistema penal acusatorio, el análisis de las violaciones procesales que en su caso

[33] Véase Lara González, Héctor, "Amparo directo. Análisis de violaciones procesales en la audiencia de juicio oral y etapas previas", en Miguel Ángel Aguilar López (coord.), *La implementación del sistema penal acusatorio*, México, Boch, 2018, pp. 123-128.

[34] Véase tesis: 1a./J. 74/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 175, de rubro: "Violaciones a derechos fundamentales cometidas en un procedimiento penal acusatorio. No son susceptibles de analizarse en amparo directo cuando ocurren en etapas previas al juicio oral".

podrían concluir en una reposición del procedimiento, cuando se trata de sentencias definitivas, debe limitarse exclusivamente a aquellas cometidas durante la audiencia de juicio oral, sin poder abarcar las originadas en las etapas previas.

Lo anterior encuentra justificación conforme a la interpretación de nuestro máximo tribunal del principio de continuidad previsto en el artículo 20 de la Constitución, en el sentido de que el procedimiento se desarrolle de manera continua, de tal forma que cada una de las etapas en las que se divide —investigación, intermedia y juicio— cumpla su función a cabalidad y, una vez que se hayan agotado, se avance a la siguiente sin que sea posible regresar a la anterior.

Conviene precisar que, conforme lo resuelto por la Primera Sala de la SCJN, de existir alguna violación procesal en cada una de las distintas etapas del procedimiento acusatorio, estas tendrán que hacerse valer en cada una de ellas, a fin de no tenerse por consentidas. Es decir, su análisis constitucional podrá hacerse valer a través del amparo indirecto, previo agotamiento del principio de definitividad cuando así proceda.

VI. Conclusiones

Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2008 nació un nuevo sistema de justicia penal. No únicamente se modernizó el procedimiento al establecer que será acusatorio y oral, orientado por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, sino que la reforma constituye un verdadero cambio de paradigma que obligó a replantear por completo la totalidad de elementos que definen la manera en que se administra justicia en este ámbito.

El sistema acusatorio en nuestro país apuesta por un régimen en donde, con pleno respeto a los derechos fundamentales, las personas tengan acceso a una justicia que busca esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. Se trata de un sistema que tiene como fin que únicamente los que tengan una sentencia condenatoria estén en prisión, además de reducir tiempos en el proceso judicial y en el uso de la prisión preventiva como última medida cautelar, así como la instauración de medidas alternativas de resolución. Por ello, el juez también adquiere un nuevo rol como promotor de medios de justicia alternativa que, sin dejar de condenar al procesado, reduzca la pena y repare el daño, con el beneficio social de optimización de recursos humanos y económicos.

Aunado a ello, por una decisión de política criminal la SCJN ha emitido jurisprudencia en el sentido de que no pueden revisarse todas las violaciones al proceso penal por vía del amparo directo. Lo anterior debido a la existencia de diversas etapas, instancias y disposiciones del sistema penal acusatorio en las que los involu-

crados pueden impugnar la licitud del proceso. Así, pues, si la impugnación no se realizó en su momento, ya no es viable que se revise hasta el final del proceso por amparo directo. En los hechos es realmente excepcional cuando se ordena reparar un juicio oral. Lo anterior, desde un punto de vista integral, fue la mejor decisión para consolidar el nuevo sistema de justicia penal.

Ferrajoli ha sostenido que el proceso acusatorio es un proceso garantista que puede implicar deformaciones ligadas a malentendidos teóricos. Por ello, debemos ser muy cuidadosos en la aplicación del nuevo sistema de justicia, pues la interpretación que realizan nuestros tribunales es fundamental para lograr la debida aplicación del sistema. El principal riesgo que tenemos enfrente, ante la falta de experiencia y pericia de alguna de las partes, es la creación de un clima de impunidad que genere malestar social. Ello, ante la imposibilidad de castigar a los que más daño ocasionan a la sociedad.

El juicio de amparo, a partir de su reforma publicada el 2 de abril de 2013, bajo una estructura renovada enfrenta como principal reto afianzar el cumplimiento y observancia de las garantías constitucionales, especialmente en materia de derechos humanos, debido proceso y seguridad jurídica.

Si bien la tutela de los derechos humanos es responsabilidad de todas las autoridades —quienes tienen el deber de promover, proteger y garantizar dichos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad—, es en el juicio de amparo donde encuentra su principal garante, pues cualquier ciudadano y persona moral que se sienta afectada en sus garantías puede acudir ante los tribunales, generándose, además de la regularidad de los contenidos constitucionales, un control convencional y difuso con el fin de garantizar que las violaciones a los derechos fundamentales sean reparadas.

Como se reseñó en este artículo, la coexistencia de dos sistemas de justicia, aunado a una sociedad cada vez más demandante, obligan al juicio de amparo a ser el garante de un sistema judicial que, ante el reclamo social, aspira a ser pronto, expedito, eficaz, transparente, accesible y, sobre todo, respetuoso con los derechos humanos y tratados internacionales. En este contexto, tiene vigencia lo señalado por Ronald Dworkin en el sentido de que el discurso del Estado debe estar preferentemente basado en la integridad y su punto de partida debe ser la búsqueda de la realización de los principios de justicia y equidad sin violentar derechos individuales.[35] En otras palabras, en un régimen democrático la función judicial de impartir justicia no debe sacrificar el derecho individual frente a una razón política o de Estado.[36]

---

[35] Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia. De la teoría general del derecho e interpretación de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y práctica*, trad. de Claudia Ferrarri, Barcelona, Gedisa, 1988, p. 164.

[36] Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Gustavino, Barcelona, Planeta de Agostini, 1993, pp. 150 y 151.

En esta dinámica, la primacía de la Constitución, más que en cualquier otro momento, obtiene su razón de ser en el respeto, protección y tutela de los derechos humanos, que contiene cada una de sus garantías, además de los contenidos en los tratados internacionales. Por tanto, como apunta Rodolfo Luis Vigo, "el bloque de constitucionalidad posee una primacía normativa pero su eficacia no subyace en el hecho de ser un ordenamiento jerárquicamente supremo, sino en la importancia de su contenido, es decir, la prevalencia de los derechos humanos [el] fin para todo Estado constitucional democrático".[37]

Finalmente, a partir de la dualidad convencional y constitucional, nuestro sistema penal se va reformulando día a día, en el que los tribunales federales juegan un papel fundamental en la interpretación que permite adecuar el paradigma actual en favor del Estado de derecho. Esto, a través de la consolidación de las instituciones de nuestro país, a fin de construir un México más justo, igualitario, plural e incluyente.

[37] Vigo, Rodolfo L., "Constitucionalización y neoconstitucionalismo: algunos riesgos y algunas prevenciones", en Rosario Rodríguez, Marcos del (coord.), *Supremacía constitucional*, México, Porrúa, 2009, p. 216.

El amparo directo en México
Origen, evolución y desafíos
se terminó de imprimir en septiembre de 2021,
en Hear Industria Gráfica
Querétaro, México,
su tiraje consta de 1 000 ejemplares.

EL AMPARO DIRECTO EN MÉXICO
ORIGEN, EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS

Esta obra conmemorativa es una celebración crítica del surgimiento y evolución de una figura jurídica con rasgos propios y únicos en México: el amparo directo. Los coordinadores lo advierten desde la apertura de su estudio introductorio: "[…] la defensa de los derechos fundamentales se encuentra en el núcleo básico de toda caracterización de juicio, recurso, proceso o acción de amparo en cualquier ordenamiento del mundo en que aparezca… excepto en México".

Las razones de esa excepcionalidad y los orígenes de la misma son estudiados en esta obra, en la que la perspectiva histórica convive con la visión comparada y aterriza en el análisis técnico y práctico de un recurso jurídico que, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas normativos, sirve para tutelar cuestiones de mera legalidad.

Además de la relevancia del tema, de la importancia del amparo directo en el derecho mexicano, de la visión crítica y comparada de los estudios aquí reunidos, el volumen tiene la virtud de reunir a las plumas más enteradas en la materia, que desde distintas perspectivas nos ofrecen una suerte de diálogo o conversación en torno a un tema que atraviesa la historia del derecho mexicano moderno.

Se trata de una obra experta, pero accesible, relevante y aleccionadora que ayuda a entender la evolución del derecho mexicano y también la de las instituciones encargadas de la impartición de justicia en el país.

ISBN 978-607-7822-81-3
9 786077 822813

QRO ORGULLO DE MX

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO

INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO