

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

# Hacia una nueva Ley de Amparo

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## HACIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 105

---

Cuidado de la edición y formación en computadora: Wendy Vanesa Rocha Cacho

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

# HACIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2002

Primera edición: 2002

Primera reimpresión: octubre de 2002

DR © 2002. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-0040-0

## CONTENIDO

Presentación . . . . .	IX
Héctor FIX-ZAMUDIO	
Introducción . . . . .	XIX
CAPÍTULO PRIMERO	
¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO? . . . . .	1
I. Por qué una nueva Ley de Amparo . . . . .	1
II. Génesis del proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la Comisión designada por acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación . . . . .	8
III. Principales avances contenidos en el proyecto de nueva Ley de Amparo . . . . .	10
IV. Anexos . . . . .	13
CAPÍTULO SEGUNDO	
ÁMBITO PROTECTOR DEL JUICIO DE AMPARO . . . . .	19
I. Amplitud protectora del juicio de amparo de conformi- dad con el sistema vigente . . . . .	19
II. Ampliación del ámbito protector del juicio de amparo .	28
CAPÍTULO TERCERO	
LEGITIMACIÓN PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO . . . . .	41
I. El interés jurídico . . . . .	41
II. El interés legítimo . . . . .	55

CAPÍTULO CUARTO	
AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO . . . . .	65
I. Funcionamiento actual del concepto de autoridad para los efectos del amparo . . . . .	65
II. Nuevo concepto de autoridad para los efectos del amparo	73
CAPÍTULO QUINTO	
SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO . . . . .	81
I. La suspensión del acto reclamado en la Ley vigente . .	81
II. La suspensión en el proyecto de nueva Ley de Amparo	91
CAPÍTULO SEXTO	
LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE INTERPRETACIÓN CONFORME . . . . .	107
I. El principio de relatividad de las sentencias de amparo	107
II. La declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme en el proyecto de nueva Ley de Amparo . . . . .	115
CAPÍTULO SÉPTIMO	
OTROS ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO . . . . .	129
I. Los llamados “amparos para efectos” en los juicios de amparo directo . . . . .	129
II. La improcedencia . . . . .	133
III. Incidentes . . . . .	146
IV. La jurisprudencia . . . . .	148
V. Suplencia de la queja . . . . .	152
VI. Procedencia del amparo indirecto . . . . .	154
VII. Procedencia del amparo directo . . . . .	165
VIII. Algunas otras reformas . . . . .	168
IX. Anexos . . . . .	169
Bibliografía . . . . .	177

*Hacia una nueva Ley de Amparo*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 30 de octubre de 2002 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V. En esta edición se empleó papel ahuesado 70 x 95 de 50 kgs. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kgs. para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.



## PRESENTACIÓN

Me es sumamente grato redactar unas líneas introductorias al excelente estudio elaborado por el doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea sobre el proyecto de nueva Ley de Amparo, pero que excede de manera notoria el propósito de explicar dicho proyecto aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ya que el autor elabora un cuidadoso y documentado análisis sobre la necesidad de actualizar nuestro derecho de amparo, ya que la Ley vigente, además de haber sido reformada excesivamente, y no siempre con la mejor técnica jurídica, no recoge las instituciones necesarias para revitalizar nuestro juicio de amparo, que si bien en el pasado fue una institución que sirvió de modelo a numerosos ordenamientos latinoamericanos e inclusive al derecho español, se ha quedado rezagado en relación con los progresos que han alcanzado dichas legislaciones iberoamericanos, por lo que resulta necesaria su modernización, como lo demuestra plenamente el autor.

En primer término, el autor aborda el tema, que ha sido polémico, sobre la necesidad de elaborar una nueva Ley de Amparo, ya que un sector de la doctrina ha sostenido que es suficiente la renovación, por medio de cambios parciales, del actual ordenamiento que entró en vigor el 10 de enero de 1936, con numerosas reformas posteriores. El autor del libro destaca, a mi modo de ver de manera muy convincente, los serios defectos que tiene la actual Ley de Amparo, tanto de forma, debido a las numerosas modificaciones que ha experimentado en más de sesenta años de vigencia, no siempre con la mejor técnica jurídica y que hacen difícil su consulta y aplicación, como de fondo, debido a que ya no corresponde a los adelantos de los ordenamientos contemporáneos de carácter similar, por lo que es preferible redactar un nuevo texto armónico y congruente que permita actualizar nuestro derecho de amparo, que ha quedado rezagado, pero con base y apoyo en la Ley actualmente en vigor, por lo que en estricto sentido no existe desacuerdo en las dos corrientes doctrinales que se han manifestado al respecto.

El doctor Zaldívar Lelo de Larrea demuestra sus amplios conocimientos sobre el derecho de amparo y respecto del proyecto de nueva Ley de Amparo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en mayo de 2001, ya que formó parte de la Comisión de Análisis de Propuestas para la Elaboración de un Anteproyecto de Nueva Ley de Amparo, Comisión designada por la misma Suprema Corte de Justicia y que inició sus actividades el 3 de diciembre de 1999, integrada de manera equilibrada por dos académicos, dos abogados en ejercicio, dos magistrados de circuito y dos ministros del más alto tribunal de la República. Después de una amplia consulta nacional, dicha Comisión concluyó con la redacción de un primer anteproyecto, concluido el 29 de agosto de 2000, que fue sometido a una nueva consulta por medio de un Congreso Nacional de Juristas celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán, del 6 al 8 de noviembre de ese mismo año, y con ese material se elaboró un segundo anteproyecto presentado al Pleno de la Suprema Corte el 1o. de marzo de 2001, para su revisión final. Menciono lo anterior para destacar la profunda compenetración del autor con el citado proyecto, ya que tuvo un brillante desempeño en la mencionada Comisión debido a sus amplios conocimientos teóricos y su experiencia práctica como abogado postulante.

Coincidimos con el doctor Zaldívar en cuanto afirma que el juicio de amparo mexicano sirvió en sus inicios como un paradigma de numerosos ordenamientos latinoamericanos en las últimas décadas del siglo XIX y durante el siglo siguiente, al menos por lo que respecta a su función tutelar de los derechos fundamentales, ya que se adoptó con esa denominación en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, así como en las Constituciones españolas de 1931 y la vigente de 1978, y con otros nombres similares en el *mandado de segurança* brasileño (traducido al castellano como mandamiento de amparo), el recurso de protección chileno y la acción de tutela colombiana; también trascendió a varios instrumentos internacionales como los artículos 8o., y XVIII, respectivamente, de las Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos, así como 2o. del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante lo anterior, nuestra máxima institución procesal se encuentra desactualizada y rezagada respecto

## PRESENTACIÓN

XI

de los adelantos que han experimentado instituciones similares en el mundo contemporáneo.

Por este motivo, el doctor Zaldívar destaca los adelantos que contiene el proyecto de nueva Ley de Amparo, que por otra parte se encuentra vinculado con un proyecto de las reformas constitucionales necesarias para otorgar fundamento a las reformas que pretende introducirse en nuestro derecho de amparo. No se trata de una simple glosa de los avances que consagran dichos proyectos, sino un cuidadoso y fundamentado examen sistemático de las instituciones que se perfeccionan, de acuerdo con el método histórico comparativo, pero además con abundantes citas de jurisprudencia.

Así, el autor explica las razones por las cuales se propone la modificación de los artículos 103 de la carta federal y 1o. de la Ley de Amparo, ya que los citados preceptos, en su texto actual, conservan, con matices, el texto del artículo 101 de la carta federal de 1857, no obstante que su aplicación ha evolucionado de manera considerable en la práctica y en la jurisprudencia, por lo que se propone una nueva redacción de acuerdo con su dimensión actual, pero además se le agregan, dentro de su amplitud tutelar, la protección de los derechos establecidos en los instrumentos internacionales de carácter general, que se enumeraban específicamente en el anteproyecto elaborado por la Comisión.

No obstante el desarrollo considerable del derecho internacional de los derechos humanos, nuestro derecho de amparo se circunscribía a la protección de los derechos establecidos en nuestra carta fundamental, por lo que resulta necesario hacer referencia a estos derechos, no obstante que los mismos, al ser ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, han sido incorporados a nuestro ordenamiento interno; por ello, dichos derechos no son propiamente internacionales, sino nacionales, pero de fuente internacional, por lo que ya están comprendidos en nuestro sistema jurídico. Sin embargo, es necesario señalarlos expresamente, ya que en esta materia estamos muy rezagados respecto de la evolución reciente de la tutela de dichos derechos en los ordenamientos latinoamericanos, en virtud de que en la mayoría de ellos los tratados de derechos humanos poseen una jerarquía superior a las leyes internas, y en algunos se les otorga, al menos a los más importantes, carácter de normas constitucionales.

A continuación, el doctor Zaldívar examina con hondura dos de las instituciones en las cuales se advierte un avance considerable en las propuestas que se formulan en el proyecto de la nueva Ley de Amparo. Me refiero a la *legitimación para promover el juicio de amparo* y el concepto de *autoridad* como contraparte del quejoso en el propio juicio de amparo. Por lo que respecta al primero, se extiende de manera considerable la tutela de nuestra máxima institución procesal, al superar el criterio jurisprudencial que se había impuesto en las últimas décadas del *interés jurídico actual y directo apoyado en la existencia de un derecho subjetivo*, pues si bien en algunos momentos la jurisprudencia anterior era más flexible, la que todavía impera debe considerarse, con algunos matices, como restrictiva para las necesidades de nuestra realidad actual. En efecto, con la exigencia del derecho subjetivo se dejan sin protección las afectaciones que derivan de situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica de los gobernados, y para superar estas restricciones el artículo 4o., fracción I, del proyecto, utiliza la noción del *interés jurídico*, ampliamente desarrollada en la actualidad, en particular en el derecho administrativo, y que al establecer una fase intermedia entre el interés simple que fundamenta la acción popular y el derecho subjetivo, que requiere de una violación actual y directa, permite la protección de la esfera jurídica de los particulares que son afectados en sus derechos colectivos, incluyendo aquellos que lesionan a grupos sociales indeterminados y que se conocen con la denominación de *intereses difusos*. Es bastante difícil precisar un concepto abierto, como el de interés legítimo, pero el citado precepto del proyecto señala que puede interponer la demanda de amparo todo aquel que resulte afectado en su esfera jurídica: “...ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

El autor analiza con minuciosidad la evolución que ha sufrido el concepto de *autoridad para efectos del juicio de amparo*, que se conoce como *autoridad responsable* (aun cuando desde mi particular punto de vista debería calificarse con mayor precisión como *autoridad demandada*, ya que su responsabilidad se determina con la sentencia que otorga la protección). También aquí la jurisprudencia ha sido variable, y en algunas etapas más flexible de acuerdo con el caso concreto, puesto que inclusive llegó a considerar como tal a los que ejercían una potestad de hecho, al disponer de la fuerza pública para imponer sus mandatos, pero

posteriormente se estableció un concepto abstracto, que resultó demasiado rígido, pues incluso llegó a excluir de la noción de autoridad a los organismos descentralizados del Estado (salvo aquellos que tuvieran el carácter de organismos fiscales autónomos), no obstante que es indudable que forman parte de la administración pública de acuerdo con lo establecido por el artículo 90 de la carta federal, que indebidamente las comprende dentro del concepto impreciso de *administración pública paraestatal* y que, en estricto sentido, debía referirse únicamente a las empresas y fideicomisos de carácter público.

El autor del presente libro estudia con agudeza la evolución del concepto de autoridad en los ordenamientos contemporáneos, inclusive los latinoamericanos, en los cuales se ha ampliado de manera considerable ya que se distingue entre la autoridad pública en sentido propio y la autoridad para efectos de la tutela de los instrumentos jurídicos protectores de los gobernados, similares o equivalentes a nuestro juicio de amparo, incluyendo la posibilidad de contemplar a los sectores sociales en situación de preeminencia, que en la compleja sociedad grupal de nuestra época pueden infringir, inclusive con más fuerza que algunas autoridades públicas, la esfera jurídica de los propios gobernados. En tal sentido, constituye un avance considerable la noción, también de carácter abierto, que introduce el artículo 4o., fracción II, del proyecto, en cuanto dispone que como autoridad para efectos del amparo debe considerarse aquella que: "...con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica, o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral u obligatoria; u omite el acto que de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas".

Uno de los instrumentos más sensibles en el derecho de amparo mexicano es el que se conoce con el nombre tradicional de *suspensión del acto reclamado*, que desde el punto de vista de un sector de la doctrina mexicana constituye un conjunto de *medidas precautorias o cautelares*, ya que se establecieron con el propósito de conservar la materia de la controversia, evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación a las partes y permitir el cumplimiento o ejecución del fallo protector, que no son sino los objetivos de dichas medidas cautelares o precautorias en todo proceso. Sin embargo, la jurisprudencia tradicional de la Suprema Corte le dio un carácter estático al considerar que cualquier referencia al

derecho controvertido implicaría el prejuzgamiento sobre el fondo, por lo que los efectos de las providencias respectivas deberían tener carácter estrictamente suspensivo, sin posibilidad, salvo casos excepcionales, de otorgarles algunos efectos parcialmente restitutorios. Además, otro sector de la doctrina admitió con reticencias el carácter cautelar de la citada suspensión, pero la calificó como *sui generis*, por considerar que no se le podían aplicar los principios generales de la doctrina general de las medidas precautorias. En época reciente, la jurisprudencia modificó este criterio y estableció otro esencial de la *apariencia del buen derecho* (apreciación preliminar de la existencia de un derecho, según la denominación de Piero Calamandrei), para determinar los efectos de la suspensión de acuerdo con la situación concreta de la causa, por lo que en ciertos supuestos podía dársele a la providencia consecuencias parcialmente restitutorias.

El doctor Zaldívar examina la evolución de la jurisprudencia y la aportación esencial del principio de la *apariencia del buen derecho*, el cual ha permitido conferir a las medidas cautelares agrupadas bajo la denominación clásica de la suspensión del acto reclamado, los efectos adecuados a los procesos concretos en los cuales se decretan, y señala el progreso sustancial que significa dicha jurisprudencia. Pero los avances no se reducen a la consagración de ese principio esencial, sino que el proyecto, además de recoger el desarrollo de la propia jurisprudencia reciente de los tribunales federales en las diversas materias en las cuales se aplica, precisa el alcance de las medidas precautorias, tanto las de urgencia, que se conocen como suspensión provisional, como las que deben permanecer, calificadas como definitiva (aun cuando en realidad no lo sea, pues está sujeta a la duración del proceso), en los diversos procesos de amparo, con las modificaciones que sean necesarias de acuerdo con los cambios de situación jurídica. El proyecto de nueva Ley de Amparo establece modificaciones en el procedimiento, para hacerlo más ágil y efectivo en materia de suspensión, como lo destaca con claridad el sustentante, y además establece reglas más precisas en el amparo en materia penal, por tratarse de la tutela de la libertad personal, pero procurando un equilibrio entre el interés de la sociedad, el del indiciado y el de la víctima del delito.

Uno de los avances esenciales del proyecto, como lo estudia con certeza el doctor Zaldívar, se refiere al *amparo contra normas generales*,

que es una materia muy controvertida debido al sistema tradicional adoptado a partir de la redacción del artículo 25 del Acta de Reformas de mayo de 1847 (a la Constitución Federal de 1824, cuya vigencia se restableció entonces), en el cual se estableció el principio de los efectos particulares de la sentencia de amparo y se prohibió la declaración general de inconstitucionalidad, de acuerdo con el sistema llamado americano, que se traduce en la desaplicación de las disposiciones legislativas en cada caso concreto. Como esa redacción se conservó casi literalmente en los artículos 102 y 107 de las cartas federales de 1857 y 1917, se le ha calificado como *fórmula Otero*, que todavía para muchos jueces y juristas posee un carácter sacramental. Ya desde hace tiempo, un sector cada vez más importante de la doctrina ha señalado que sin desconocer los méritos históricos del ilustre jurista jalisciense (que por otra parte se inspiró en las enseñanzas de Alexis de Tocqueville en su clásico libro *La democracia en América del Norte*, como lo reconoció expresamente Mariano Otero), ya dejó de tener aplicación en los ordenamientos contemporáneos, debido a que infringe uno de los principios básicos del Estado democrático de derecho, que es el de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

El autor examina, a través de un certero análisis, la evolución de la declaración general de inconstitucionalidad, no sólo en los países europeos que introdujeron tribunales especializados en la resolución de conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales, sino también en América Latina, inclusive con anterioridad a la creación de la Corte Constitucional austriaca en 1920, ya que para sólo señalar un ejemplo, a mediados del siglo XIX se introdujo dicha declaración general tratándose de normas legislativas de carácter local, y en las primeras décadas del siglo XX respecto de leyes generales, en las cartas constitucionales de Colombia y Venezuela, por conducto de la llamada *acción popular de inconstitucionalidad*, que permitía a cualquier ciudadano acudir directamente ante la Corte Suprema para reclamar la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, y en el ordenamiento colombiano inclusive respecto de las reformas constitucionales por vicios de procedimiento, y si la sentencia declaraba dicha inconstitucionalidad, ese fallo asumía efectos generales. Este instrumento, que se ha consagrado en otros ordenamientos latinoamericanos, subsiste actualmente, ya que puede plantearse en Colombia ante la Corte Constitucional, introdu-

cida en su carta de 1991, y en Venezuela ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en la ley fundamental de 1999.

El doctor Zaldívar efectúa un examen cuidadoso de la declaración general en varios ordenamientos contemporáneos, y analiza también el adelanto de esta institución en las cartas federales de 1857 y 1917, en las cuales, mediante la consagración de las controversias constitucionales, se encuentra el germen de la declaración general de inconstitucionalidad, aun cuando no tuvo sino una aplicación muy esporádica durante la vigencia del texto original del artículo 105 de la Constitución de 1917. Pero la declaración general ha tenido un impulso sustancial con las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, ya que las primeras ampliaron de manera considerable las controversias constitucionales, incorporándoles los conflictos de atribución, y además introdujeron la acción (abstracta) de inconstitucionalidad para legitimar al 33% de los integrantes de las cámaras legislativas en sus diversos niveles para impugnar las leyes aprobadas por la mayoría. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, publicada en mayo de 1995, estableció varias reglas sobre los efectos de dichas declaraciones generales, que han sido pronunciadas en varios conflictos constitucionales por la Suprema Corte de Justicia, por lo que la citada declaración general ya se ha establecido en el ordenamiento mexicano y nuestro máximo tribunal posee la experiencia para precisarla por conducto de su jurisprudencia.

El autor, tomando en cuenta el desarrollo anterior, analiza con claridad las modificaciones trascendentales del proyecto de la Suprema Corte de Justicia, en el cual se establece un régimen muy prudente de declaración general de inconstitucionalidad, que se aplica sólo al sector del amparo que se ha calificado como *acción de inconstitucionalidad*, es decir, el de dos instancias, en el cual se reclaman, como actos reclamados, la expedición, promulgación y publicación de las normas legislativas y, como autoridades demandadas, a las que han intervenido en el procedimiento legislativo, ya que en la exposición de motivos de dicho proyecto se señala que en ese supuesto se ha llamado a juicio a las citadas autoridades legislativas. Por el contrario, se conserva la fórmula Otero respecto de los fallos que se dictan en los amparos directos o de una sola instancia contra resoluciones judiciales, cuando en la demanda se alegue como concepto de violación que el juez o tribunal respectivo ha aplicado en el proceso concreto una norma legislativa inconstitucional, cuando



## PRESENTACIÓN

XVII

dicha cuestión es resuelta por el tribunal colegiado competente, cuyo fallo puede, en ciertos casos, reclamarse en revisión ante la Suprema Corte.

Por otra parte, cuando la Suprema Corte hubiese pronunciado una sentencia de inconstitucionalidad en tres fallos no interrumpidos por otro en contrario (ya que se reduce el número de cinco a tres para establecer jurisprudencia obligatoria), dictados en sesiones diversas, ese alto tribunal que ha aprobado la tesis respectiva debe, en el plazo de treinta días, formular la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, declaratoria en la cual la Corte establecerá la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como sus alcances y condiciones. Dichos efectos generales no pueden ser retroactivos, salvo los favorables en materia penal en los términos del artículo 14 constitucional (artículos 230-233 del proyecto). Pero además, dicho proyecto introduce una institución que se conoce como *interpretación conforme*, ampliamente desarrollada en la jurisprudencia tanto norteamericana como en la de tribunales y cortes constitucionales contemporáneos, y que implica que el órgano jurisdiccional, al partir de la base de que toda norma legislativa posee una presunción de constitucionalidad, debe realizar el esfuerzo de encontrar una interpretación que permita armonizar dicha ley con la Constitución, salvo cuando la contradicción entre ambas normas sea insalvable, y en ese supuesto dicha interpretación conforme será obligatoria para todas las autoridades, tanto judiciales como administrativas.

Las breves reflexiones anteriores, forzosamente parciales y superficiales, no agotan los temas que aborda el doctor Zaldívar, ya que examina con la misma profundidad otros aspectos esenciales del proyecto, como son (entre otros) los relativos a los dos procedimientos de una o dos instancias; la simplificación y precisión del cumplimiento de las sentencias de amparo, cuya regulación es actualmente muy confusa. Dichos aspectos demuestran los méritos de la investigación realizada por el doctor Zaldívar, el cual, además de establecer conclusiones en las cuales se hacen aportaciones importantes para la comprensión del proyecto, también lo hacen en cuanto al estudio de nuestro derecho de amparo en general. Culmina, además, el libro con una bibliografía muy extensa sobre la doctrina consultada, que demuestra los amplios conocimientos del sustentante sobre el tema de su tesis de doctorado.

Finalizamos estas superficiales reflexiones con la conclusión de que el libro del doctor Zaldívar debe considerarse como un análisis documentado y cuidadoso sobre lo que debería ser el moderno derecho de amparo mexicano, por lo que constituye una guía indispensable para conocer y comprender las importantes reformas que contienen los proyectos de la Suprema Corte de Justicia de una nueva Ley de Amparo y de la necesaria reforma constitucional que le sirva de fundamento, los que esperamos se aprueben en un futuro próximo por el Congreso de la Unión y, en su caso, por la mayoría de las legislaturas de los Estados, para que sea posible el renacimiento y la renovación de nuestra máxima institución procesal.

Ciudad Universitaria, abril de 2002

Héctor FIX-ZAMUDIO

## INTRODUCCIÓN

El mundo se encuentra inmerso en la vorágine de la gran ola del cambio con una velocidad nunca antes vista. No es éste el lugar para analizar la complejidad que enfrenta la comunidad internacional en su conjunto y en cada uno de los Estados que la componen. Simplemente debemos reconocer que México no es ajeno a este fenómeno, pero que, además, en el caso de nuestro país se agregan las particulares e inéditas circunstancias políticas y sociales por las que atraviesa. El cambio parece ser el signo de los tiempos que estamos viviendo. Aunque la idea del cambio da la impresión, en ocasiones, de convertirse en un lugar común carente de sustancia, no deja de ser una patente realidad que hay que acometer como una oportunidad de tener una sociedad mejor. Ante el cambio no puede haber indiferencia, obliga a replantear las ideas y las acciones en todos los ámbitos de la sociedad.

Es frecuente que en los grandes momentos de cambio ocurran *chocques ideológicos* entre los que pretenden que las cosas no se modifiquen y que, incluso, niegan la existencia del fenómeno del cambio, y quienes impulsan el cambio y las adecuaciones que permiten avanzar hacia estadios de vida más civilizados. Para los conservadores sólo el pasado importa, a él hay que rendirle culto; para los progresistas el pasado debe servir de impulso hacia el futuro. Para los conservadores hay que repetir las mismas recetas, aunque los problemas sean distintos; para los progresistas es necesario adecuar las soluciones a las nuevas realidades. Para los conservadores basta ignorar la dinámica social; para los progresistas el dinamismo de la sociedad es un hecho, y como tal debe analizarse, enfrentarse y aprovecharse.

México está frente a un gran reto. Después de más de setenta años de un régimen autoritario, se ha logrado la alternancia democrática a través, curiosamente, de las instituciones que dieron sustento al anterior régimen. Transición pacífica y exitosa. Empero, éste ha sido sólo el primer paso. Tenemos por delante lo más difícil: el adecuado funcionamiento

de un régimen democrático, con gobernabilidad y con eficaces controles al ejercicio del poder; un sistema democrático en sentido pleno que se identifique cabalmente con el Estado de derecho; un sistema abierto a la sociedad. Tenemos la responsabilidad de romper el círculo de nuestra historia independiente entre anarquía y autoritarismo. Los mexicanos debemos ser capaces de operar eficazmente en la democracia, so riesgo de que ésta sea abandonada como el camino deseable por la mayoría de los mexicanos.

En este escenario es importante destacar la nueva y trascendente función que le toca jugar al Poder Judicial de la Federación y, en especial, a la Suprema Corte de Justicia a partir, también, de rescatar la función de la Constitución como auténtica norma jurídica.

En efecto, durante el régimen priísta la Constitución desempeñó en México una función más de programa político y de instrumento legitimador del grupo gobernante que de auténtica norma jurídica suprema vinculante para gobernantes y gobernados. La Constitución de Querétaro recogió nominalmente las conquistas de la Revolución triunfante y al paso de los años fue acumulando todas aquellas que le fueron útiles al presidente en turno —es ésta una de las razones del número impresionante de reformas que ha sufrido—.

Del mismo modo, sirvió como careta para cubrir la apariencia de un régimen democrático. Existían en la norma, que no en la realidad: la soberanía popular, el sistema federal, la división de poderes, la supremacía constitucional y, en general, todos los principios existentes en los países democráticos, al tiempo que se llevan a cabo sucesivas reformas electorales tendentes a fortalecer la legitimación del engaño y a controlar legalmente a los opositores —no se desconoce que en la administración de Ernesto Zedillo se aprobaron importantes reformas constitucionales que posibilitaron la alternancia pacífica, a través de las urnas, pero su análisis excedería los alcances de esta introducción—.

Así, la Constitución se convirtió en instrumento del poder y no en norma jurídica para el control del ejercicio del poder. Para esto fue creada y reformada la Constitución; este era su papel fundamental y lo cumplió bien.

Hoy, la Constitución se enfrenta a un escenario político y social diferente. Se ha logrado la alternancia en el Ejecutivo Federal. Vivimos en un régimen más plural y participativo. Con el cambio de régimen se

## INTRODUCCIÓN

XXI

completa una importante etapa hacia la consolidación de la democracia en México; lo que genera, en lo que nos ocupa, que la Constitución deje de ser mecanismo en manos de unos cuantos para convertirse en marco de referencia para la determinación de las reglas del juego para el acceso al poder y su ejercicio.

La nueva realidad obliga —como condición indispensable— al reconocimiento pleno del papel normativo de la Constitución, de la cual emana la validez de todos los actos de producción jurídica de los distintos operadores políticos. La democracia no se agota en lo electoral, comienza con ello. Una democracia en sentido pleno exige el respeto de la norma constitucional, en especial en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales de los gobernados y de las garantías procesales para que éstos sean realmente eficaces. En las democracias modernas el principio de mayoría opera con absoluto respeto de los derechos de las minorías. Sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia.<sup>1</sup>

Requerimos de una nueva constitucionalidad que implique, entre otras cosas, un cambio de mentalidad para entender el nuevo papel de la Constitución. No es lo mismo una Constitución como programa político para venerarse que como norma jurídica que debe cumplirse.

Hoy, los conflictos políticos devienen en controversias jurídicas de carácter constitucional, que deben ser resueltas por órganos independientes e imparciales, es decir, por el Poder Judicial de la Federación. En especial, la Suprema Corte tiene hoy —una vez asegurada su independencia y autonomía— un relevante papel en la construcción de la democracia mexicana.

De esta forma, el derecho constitucional se hace proceso; la política se vuelve justiciable; las diversas etapas del proceso político se convierten en objeto de conocimiento jurídico, pero además de un conocimiento vinculante para los actores políticos; la lucha por el poder se somete a reglas del juego preestablecidas; la política se ve obligada a desenvolverse dentro de los límites fijados por la Constitución. Sólo así se legitima el ejercicio moderno de la política. Con toda razón ha afirmado el

1 Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, p. 7; *id.*, *L'età dei diritti*, Turín, Einaudi, 1990, p. VII.

distinguido jurista español Manuel Aragón que todo Estado de derecho verdadero es un Estado jurisdiccional de derecho.<sup>2</sup>

Esto requiere, como ya se indicó, de una nueva constitucionalidad: una nueva cultura de legalidad que asuma a la Constitución como norma jurídica vinculante para gobernantes y gobernados; que haga del derecho el método normal de solución de conflictos y que, por ende, asuma con responsabilidad las resoluciones de los tribunales.

Sin embargo, este no es un reto sencillo; no tenemos tradición en la judicialización de los problemas políticos. Determinar el contenido de las normas constitucionales es una labor complicada. La Constitución, como cualquier ley, es susceptible de diversas interpretaciones. Pero la cuestión es más compleja en el caso de la Constitución, ya que las normas constitucionales prevén derechos de distintos contenidos y formulaciones normativas. La Constitución contiene normas de una gran amplitud, laxas, abstractas, indeterminadas, que dificultan su especificación concreta. Dichas cláusulas constitucionales no son susceptibles de una sola solución interpretativa correcta.

La interpretación constitucional exige el mayor cuidado y rigor argumentativo. El análisis constitucional de la política debe hacerse desde afuera de la política, de manera neutral, imparcial y con pretensiones de objetividad. Si no es así, el control pierde legitimidad y el órgano controlador se convierte en un actor más de la lucha política.

Lo anterior reviste la mayor importancia, ya que la instancia límite en el control de constitucionalidad —entre nosotros la Suprema Corte— no puede estar sujeta a su vez a un instrumento de control jurídico. Sus resoluciones son inatacables, definitivas y deben ser obedecidas. Sin em-

2 Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 141. En el mismo sentido nos pronunciamos desde 1990, año en que se publicaron algunos trabajos comentando las trascendentes reformas de 1988 que, como se sabe, impulsaron el camino de la Suprema Corte mexicana como un tribunal constitucional, manifestamos: “El moderno Estado constitucional de derecho se presenta, cada vez más, como un Estado jurisdiccional de derecho. Un régimen en el cual todos los actos de los órganos del poder público están sujetos a control jurisdiccional, con objeto de que acaten lo dispuesto por las normas constitucionales. La sola consagración de los derechos fundamentales de los gobernados y de los límites a los órganos de Estado es insuficiente. Se requieren instrumentos jurídicos que garanticen el cumplimiento de la Constitución. Sin la existencia de tales mecanismos no existe un Estado de derecho en sentido propio”. Zaldívar, Arturo, “Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado”, *Ideas sobre la Suprema Corte*, México, 1990, p. 77.

## INTRODUCCIÓN

XXIII

bargo, la aceptación social de sus determinaciones y el consenso sobre la bondad de que la Corte resuelva en definitiva los conflictos de constitucionalidad, depende del prestigio y del valor moral que adquiera el máximo tribunal como instancia técnica, imparcial y neutral. Sin esta legitimidad social se resquebraja toda la ingeniería constitucional. Por eso se hace indispensable iniciar un gran debate y una reflexión colectiva sobre el tipo de justicia constitucional que queremos los mexicanos, para que se judicialice la política pero se evite politizar la justicia.

La Suprema Corte está obligada a resolver los asuntos a partir de una interpretación en la cual se cumpla con un riguroso método jurídico. El análisis de constitucionalidad de los jueces debe distinguirse del conocimiento de la Constitución a través del método político. Debe desarrollarse un sólido razonamiento, que contenga argumentos que justifiquen suficientemente el sentido de la resolución. Que si bien la decisión pueda ser discutible no sea viable calificarla de arbitraria.

Para ello hace falta construir desde la Corte y junto con ella una teoría constitucional de la cual carecemos. Debemos debatir: ¿qué criterios interpretativos deben prevalecer?, ¿qué concepción constitucional debe servir como punto de partida?, ¿cómo garantizar gobernabilidad y control del poder?, ¿cómo lograr la mayor eficacia en la protección de los derechos fundamentales?, ¿qué valores sociales deben iluminar la interpretación de la norma fundamental?, ¿de dónde deben extraerse y en que forma?, etcétera. No es posible interpretar la Constitución sin una previa teoría de la Constitución.<sup>3</sup>

Ante la ausencia de controles de tipo jurídico sobre el órgano límite se hace indispensable (como ocurre en todas las democracias modernas) que la opinión pública, y especialmente la comunidad jurídica, analice, debata y critique constructivamente las resoluciones de la Suprema Corte. Asimismo, es necesario que los integrantes del máximo tribunal estén atentos y sean sensibles a las reacciones que provocan sus fallos en la sociedad.

En gran medida la democracia mexicana se juega su futuro en la actividad de la Suprema Corte, constituida como tribunal constitucional y como el gran árbitro de los conflictos de poder. Por esa razón, la sociedad no puede aislarse de la labor que realiza la Corte, sino se debe pro-

3 Aragón, Manuel, *Constitución y control*, cit., p. 130.

piciar la reflexión para alcanzar un consenso básico sobre la nueva constitucionalidad a la que todos aspiramos.

Dentro de este marco teórico se ubica la necesidad de que se expida una nueva Ley de Amparo. La complejidad social, las nuevas categorías jurídicas y el fortalecimiento de un auténtico Estado democrático no puede enfrentarse a través de una institución procesal que respondía a otra realidad y que, además, tradicionalmente ha sido interpretada de manera conservadora y anacrónica. Si nos tomamos los derechos en serio —para utilizar a préstamo el célebre título de Dworkin—, debemos contar con instrumentos procesales que más allá del discurso defiendan a los gobernados de los ataques y desconocimientos a sus derechos fundamentales y que hagan posible la actualización de los *nuevos derechos*.

El juicio de amparo ha sido la institución jurídica más importante de nuestro país, de la cual legítimamente nos hemos sentido orgullosos los mexicanos. Nuestro instrumento procesal sirvió de inspiración a los regímenes de justicia constitucional en diversas partes del mundo. Empero, al detener su evolución hace varias décadas, quedó rezagado incluso en relación con sistemas que originalmente recibieron influencia del amparo mexicano. Y, lo que es más grave, dejó de proteger cabalmente los derechos fundamentales de los particulares. Los únicos beneficiados con este orden de cosas han sido las autoridades y la vanidad de algunos profesores de amparo. Los afectados son la inmensa mayoría de los gobernados. Por ello, la casi unanimidad del foro mexicano y de la academia, así como los servidores públicos responsables, se han pronunciado en favor de una nueva Ley de Amparo que modernice a la institución procesal por excelencia en México, en beneficio de la mayoría de los gobernados.

Por otro lado, es menester optar por un juicio de amparo que tenga como finalidad la protección de la Constitución, y no sólo con visión de defensor de intereses concretos e individuales. En la actividad del Poder Judicial para la construcción de un orden democrático, el amparo no puede permanecer al margen, entre otras cosas, porque quedaría a medio camino la consolidación democrática y el papel de los jueces como *árbitros* de las cuestiones constitucionales. Lo que no se controla da pie a la arbitrariedad y el abuso; extremos éstos ajenos como conducta habitual en los sistemas democráticos en sentido pleno. El control constitucional, aun el referido a la defensa de los derechos fundamentales, tiene



## INTRODUCCIÓN

XXV

una misión amplia en la estructuración de todo el orden jurídico y en la funcionalidad de la norma constitucional como marco obligatorio del ejercicio del poder público. La teleología del juicio de amparo debe tender no únicamente a la protección del individuo, sino a la defensa del orden constitucional, así sea a partir de los derechos fundamentales. Sin entender la inédita y compleja realidad y sin asumir la trascendente misión a la que está llamada la justicia constitucional en nuestro país es imposible discutir, con un mínimo de seriedad, el futuro del juicio de amparo mexicano.

El presente libro tiene su origen en la tesis que para optar por el grado de doctor en derecho presentamos ante el jurado integrado por los distinguidos profesores: Genaro David Góngora Pimentel, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Ruperto Patiño. Su objeto es el de demostrar que el juicio de amparo se encuentra desfasado con la realidad y que es incapaz de dar respuesta a los problemas que el dinamismo social y el derecho moderno presentan para la defensa de los derechos de los gobernados. A partir de ahí, acreditaremos la necesidad de que se expida una nueva Ley de Amparo que actualice y modernice nuestra importante institución procesal. Asimismo, pretendemos justificar la bondad y pertinencia de los principales cambios que se proponen en el proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la Comisión especial designada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para lograr nuestra finalidad, en el capítulo primero trataremos de dar respuesta a la interrogante de si es necesaria una nueva Ley de Amparo. Analizaremos, además, los principales problemas que enfrenta nuestra institución procesal; reseñaremos el programa de trabajo de la Comisión redactora, y enunciaremos los principales avances del proyecto de nueva Ley de Amparo.

En el capítulo segundo se estudia el ámbito de protección del juicio de amparo; los alcances de la protección en el sistema vigente, y la propuesta de ampliar dicho ámbito de protección, tal como se contiene en el proyecto de nueva Ley de Amparo.

En el capítulo tercero se trata el importante tema del interés jurídico, sus limitados alcances y la desprotección para los gobernados que de él se deriva. Asimismo, se explica y justifica la incorporación del interés legítimo como una forma de ampliar de manera importante la legitima-

ción para acceder al juicio de amparo, para la protección, entre otros, de los intereses difusos y colectivos.

El concepto de autoridad para los efectos del amparo es otro de los grandes temas de discusión en la modernización de nuestro juicio constitucional. En el capítulo cuarto se trata su evolución y alcances actuales, así como la propuesta de mejoramiento que se contiene en el proyecto de nueva Ley de Amparo.

Pocos temas impactan tanto en el funcionamiento del juicio de amparo como el de la suspensión. En el capítulo quinto se estudia su operatividad de conformidad con la legislación vigente; destacando sobre todo los problemas en las materias penal y administrativa, para después analizar las importantes modificaciones que se plantean en el proyecto.

En el capítulo sexto se analiza uno de los temas de mayor trascendencia en el debate sobre una nueva Ley de Amparo, nos referimos a la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme. Se estudia el origen del principio de relatividad de las sentencias de amparo, mal llamado *fórmula de Otero*, y la forma como funciona el amparo en contra de normas generales. Después se examina la propuesta de la Comisión redactora de incluir la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme. Se justifica su inclusión y se estudian sus alcances.

Por último, se lleva a cabo un análisis de otros aspectos relevantes contenidos en el proyecto de nueva Ley de Amparo, como son: los llamados “amparos para efectos” en los juicios de amparo directo; la improcedencia; los incidentes; la jurisprudencia; la suplencia de la queja; la procedencia del amparo indirecto; la procedencia de amparo directo; para concluir con la enunciación de algunos otros aspectos importantes.

El proyecto de nueva Ley de Amparo es producto del trabajo y las ideas de todos y cada uno de los integrantes de la Comisión redactora. En su seno las discusiones se dieron en un clima de respeto y apertura; todos aportaron, todos cedieron cuando fue necesario, para lograr un producto de consenso. En un sentido más amplio, el proyecto es producto de casi la totalidad de la comunidad jurídica que se pronunció en los diversos foros al efecto organizados. No obstante, los errores en la justificación y explicación del proyecto son sólo responsabilidad de quien suscribe estas líneas.

## INTRODUCCIÓN

XXVII

No podría concluir esta introducción sin expresar mi gratitud a todas aquellas personas sin las cuales hubiera sido imposible la realización de este trabajo. En primer lugar, a mi maestro Genaro David Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la dirección de este trabajo, por aceptar ser sinodal en mi examen de grado y por su constante apoyo académico; jurista y maestro en toda la extensión de la palabra; elemento fundamental en la construcción del nuevo Estado constitucional mexicano. A los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia por haberme designado miembro de la Comisión redactora de la nueva Ley de Amparo. En especial a los ministros Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza, quienes fueron piezas fundamentales para lograr una discusión abierta y constructiva en la Comisión redactora; dejaron en el perchero su alta investidura para utilizar como única arma la de la razón; gracias por su confianza y su tolerancia. Al maestro Héctor Fix-Zamudio de quien soy deudor intelectual desde hace tiempo; su grandeza académica y personal resultó esencial en la Comisión redactora; le agradezco, además, todas sus enseñanzas y su generosidad al haber aceptado ser parte del jurado de mi examen doctoral. A mis compañeros de la Comisión redactora del proyecto de nueva Ley de Amparo, magistrados Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca Muñoa, así como a mis amigos Xavier Quijano y José Ramón Cossío, este último con quien me unen, además de la amistad, visiones académicas compartidas. A Diego Valadés por su generosa y frecuente hospitalidad en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por su amable invitación para que este trabajo sea publicado por el Instituto, lo que honra a cualquier autor, y por formar parte del sínodo de mi examen para obtener el doctorado. A Jorge Carpizo, quien me motivó a escribir y generosamente aceptó estar en el jurado de mi examen de grado. A Ruperto Patiño, director de la División de Estudios de Posgrado, por todas las facilidades que me otorgó para la presentación de mi examen. A Teresa Aguilar Álvarez, quien como representante de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal fue parte de los trabajos de la Comisión redactora; su inteligencia y amabilidad le ganaron el aprecio de todos. No debo dejar de mencionar a Nicolás Lerma y Roberto Vila, secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia, quienes empezaron como apoyo de la Comisión redactora y de *facto* se integraron a ella; sin duda, en ellos tendremos a dos excelentes jueces federales. A Juan de

XXVIII

INTRODUCCIÓN

Dios Gutiérrez Baylón, quien me presionó, incluso a través de alguna *trampa*, para elaborar este trabajo. A mis socios y amigos Fabián Aguinaco y Antonio Arámburu por su apoyo solidario para que fuera posible la elaboración de este estudio. Por último, pero antes que nadie, a mis dos Marianas, mi esposa y mi hija; a la primera le agradezco, entre otras tantas cosas, su apoyo de siempre, su compañía constante, sus consejos, y la revisión de la versión final del manuscrito de este trabajo; a ambas les expreso mi gratitud por su paciencia, comprensión y cariño en las largas horas de ausencia, en casa y fuera de ella, durante los trabajos de la Comisión redactora y la elaboración de este estudio; sin ellas nada hubiera sido posible; este trabajo es producto del amor que les tengo y es fruto que con amor les entrego.

## CAPÍTULO PRIMERO

¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO? . . . . .	1
I. Por qué una nueva Ley de Amparo . . . . .	1
II. Génesis del proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la Comisión designada por acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación . . . . .	8
III. Principales avances contenidos en el proyecto de nueva Ley de Amparo . . . . .	10
IV. Anexos . . . . .	13

## CAPÍTULO PRIMERO

### ¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO?

#### I. POR QUÉ UNA NUEVA LEY DE AMPARO

La respuesta a la pregunta de si es necesaria una nueva Ley de Amparo no puede darse *a priori* o a partir de la ideología o simpatías personales de quien se pronuncia sobre el particular. La respuesta debe surgir como resultado de un análisis objetivo y realista sobre el funcionamiento del juicio de amparo como instrumento eficaz para la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados en una sociedad moderna y dinámica, la cual se ve afectada, además, por profundos cambios en las instituciones jurídicas que alteran, en gran medida, las categorías y la forma como opera todo el orden jurídico como sistema.<sup>1</sup>

Una vez detectadas, en su caso, las deficiencias del medio de control constitucional, deben estudiarse las reformas necesarias para actualizar y modernizar el juicio de amparo. Sólo entonces es oportuno determinar si tales reformas serían eficaces como simples ajustes a la ley vigente o si dada su trascendencia requieren de un nuevo cuerpo normativo que les dé la necesaria coherencia lógica. En este sentido, no debe perderse de vista la importancia de decidir si las modificaciones al juicio de amparo serían operativas bajo la mentalidad imperante en la interpretación tradicional de la Ley vigente o si exigen un cambio en la forma como se entiende el amparo en México; de ser la respuesta acorde a esto último, habrá que determinar si una forma distinta de entender las cosas, *i. e.* de interpretar la Ley de Amparo, se logra con mayor eficacia mediante un texto cuya vida se ha regido por interpretaciones tradicionales o a partir de un nuevo cuerpo normativo, ajeno a la contaminación de políticas interpretativas tradicionales.

1 Véase anexo 1.

Es evidente la insatisfacción generalizada sobre el funcionamiento del juicio de amparo,<sup>2</sup> aun quienes se han opuesto a la expedición de una nueva Ley de Amparo se han visto obligados a reconocer la necesidad de llevar a cabo importantes reformas a nuestro instrumento de tutela.<sup>3</sup> Hoy, es una idea ampliamente compartida que el juicio de amparo mexicano se encuentra atrasado, rezagado y que no responde a las necesidades del derecho moderno y de la sociedad contemporánea de nuestro país.<sup>4</sup> Lamentablemente, a pesar de que en sus orígenes el amparo fue una institución de vanguardia, que se adelantó a su tiempo y que sirvió de ejemplo a diversas instituciones de justicia constitucional en el mundo, con el paso de los años, el amparo se fue haciendo cada vez más técnico y su aplicación más rigorista. Quienes lo estudiaban y lo aplicaban miraban más al pasado que al futuro. Así, nuestro juicio de constitucionalidad se aisló del mundo y se desfasó con la realidad.

En nuestra opinión, en tal involución tuvieron especial relevancia, entre otras, las dos causas siguientes: la primera, una doctrina dominante, pseudonacionalista, que le hizo creer al foro mexicano que el amparo era una institución perfecta, que se trataba de una entelequia nacida por generación espontánea de las mentes brillantes de Rejón y de Otero. Una creación acabada que no debía tocarse; tan perfecta y tan atípica que ni siquiera la teoría general del proceso le era aplicable a pesar de tratarse de un proceso. Asimismo, su estudio debía mantenerse alejado del derecho comparado; cualquiera que acudiera a esa herramienta era

2 Véase anexo 2.

3 Burgoa, Ignacio, *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001, pp. 69-109.

4 Desde hace tiempo hemos sostenido la necesidad de llevar a cabo importantes reformas al juicio de amparo, muchas de las cuales se contienen en el proyecto de nueva ley que comentamos. Al respecto, véanse nuestros estudios: “El Estado de derecho y la justicia constitucional (con especial referencia al juicio de amparo)”, *Estado de derecho*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados-Themis, 1997; “La defensa de la Constitución y el juicio de amparo”, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997; “El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 15, 1991; “Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado”, *Ideas sobre la Suprema Corte*, México, SCJN-Excelsior, 1990; “El juicio de amparo y la corrupción emanada de la legislación procesal penal mexicana”, *Lex*, México, dos partes, año III, núms. 12 y 13, junio-julio de 1988; “Necesidad de ampliar los efectos de la suspensión en el juicio de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 10, noviembre de 1987; “Necesaria evolución del concepto de autoridad para los efectos de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 9, septiembre de 1987.

acusado de extranjerizante. Esta doctrina que dominó nuestra academia constitucional durante muchos años fue fundamental para impedir el progreso del amparo. Con todo, es necesario reconocer la importante excepción del maestro Héctor Fix-Zamudio, quien desde hace varias décadas, y a contracorriente, destacó en su importante obra escrita la necesidad de analizar al amparo desde la perspectiva de la teoría general del proceso y la utilidad de acudir al derecho comparado.<sup>5</sup>

La segunda razón se refiere a la aplicación letrista, rigorista, formalista y antiproteccionista que durante muchos años imperó en el Poder Judicial de la Federación. Como una notable excepción a ese proceder hay que señalar la trascendente labor de uno de los mejores jueces en la historia de nuestro país: don Guillermo Guzmán Orozco, quien como magistrado de circuito impulsó hace más de veinte años criterios modernos que de haberse seguido por la Corte hubieran evitado la crisis en la que está inmerso el juicio de amparo.<sup>6</sup>

Es curioso presenciar cómo el amparo se debate en una paradoja: por una parte, es ineficaz en muchos casos para lograr una adecuada protección de las garantías individuales de los gobernados, al tiempo que su

5 La obra del maestro Fix-Zamudio es impresionante por su extensión y por su contenido, por ello nos limitaremos a citar algunos de sus principales libros, ampliamente conocidos entre nosotros: *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999; *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964; *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala-UNAM, 1994; *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982; *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988; *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986; *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1985; *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, UNAM, 1968; *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999; *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001. Por otro lado, el maestro ha justificado la necesidad de una nueva Ley de Amparo en su importante estudio “Hacia una nueva Ley de Amparo”, *Estudios en homenaje de don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000.

6 Debemos recordar que Guzmán Orozco es quizá el juez constitucional que ha elaborado más votos particulares en el mundo. Lamentablemente éstos no han sido publicados, a pesar de que su difusión sería un útil instrumento para entender la crisis de justicia que hoy afecta a nuestro país. También es importante el estudio de las tesis que don Guillermo Guzmán Orozco impulsó como magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para lo cual puede consultarse la séptima época del *Semanario Judicial de la Federación*.



excesivo rigorismo permite el fenómeno que indebidamente se ha bautizado por los medios de comunicación como el *abuso del amparo*, es decir, su utilización tramposa para lograr fines ilícitos, o, por lo menos, socialmente censurables.

Como se demostrará a lo largo de este trabajo, el juicio de amparo mexicano ha dejado de ser una institución moderna que responda a las necesidades de la sociedad del siglo XXI y a las exigencias del derecho público contemporáneo. El amparo se ha convertido, en gran medida, en un mito, más que en una protección eficaz para los gobernados. En leyenda para el discurso, más que en justicia viva. En historia, más que en presente.

Así es. Sin perjuicio de profundizar sobre estos aspectos más adelante, basta una rápida mirada a la Ley de Amparo vigente y a los criterios interpretativos dominantes para concluir que las afirmaciones arriba expuestas lejos de ser falsas o exageradas se ajustan a un análisis objetivo, sereno y realista de lo que es hoy el juicio de amparo mexicano. Veamos de manera enunciativa algunos puntos relevantes:

1) Actualmente, de conformidad con el artículo 103 constitucional, el amparo procede exclusivamente por violación de garantías individuales, puesto que en relación con las fracciones II y III del artículo 103 —que refieren la invasión de esferas—, la Corte ha sostenido desde tiempos remotos que se subsumen en la primera —que habla de violación a garantías individuales—. <sup>7</sup> Es cierto que las garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución permiten un gran ámbito de protección del juicio de amparo; sin embargo, se carece de un medio que defienda de manera directa los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales, los cuales vienen a ampliar y complementar los derechos fundamentales que, bajo la denominación de garantías individuales, consagra la Constitución.

La protección indirecta vía las citadas garantías de los artículos 14 y 16 es insuficiente. En primer término, la experiencia demuestra que en los aislados casos en que se hacen valer conceptos de violación por la afectación de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, los jueces federales son renuentes a estudiar la impugnación respectiva. Por otro lado, estamos convencidos de que es importante avan-

<sup>7</sup> Primera Sala, quinta época, *Semanario Judicial de la Federación (SJF)*, t. XLIV, p. 1623; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXVI, p. 218.

zar hacia una cultura de los derechos humanos, la cual exige que, a través del juicio de amparo y no sólo por la actividad de las comisiones de derechos humanos, se dote de contenido a estos derechos humanos internacionales por medio de su aplicación directa, a efecto de que haya una mayor doctrina que los explique y una práctica jurisprudencial que los aplique y los enriquezca. Esto, sin duda, producirá una mayor protección de los gobernados.

2) Particularmente desfavorable para los gobernados es la limitación para acceder al juicio de amparo consistente en que se afecte el interés jurídico del quejoso. Es sabido que la Suprema Corte de Justicia ha identificado el interés jurídico con el derecho subjetivo,<sup>8</sup> lo que deja fuera de la protección del amparo todo acto lesivo a la esfera jurídica de los gobernados que no afecte un derecho subjetivo. De tal suerte, se carece de protección frente a los ataques a los llamados intereses difusos y colectivos, así como a un número importante de atentados a la esfera jurídica de los gobernados que, a pesar de causarles graves daños económicos o materiales, no son justiciables por no responder a la estructura del derecho subjetivo. Esto es un anacronismo que deja mal parado al amparo mexicano frente a la evolución del derecho procesal constitucional y administrativo comparados, y que difícilmente se justifica en un Estado que aspira a ser verdaderamente democrático.

3) Por lo que hace al concepto de autoridad para los efectos del amparo debe decirse que, a pesar del importante impulso recibido con el criterio de la Suprema Corte que admitió la procedencia del amparo en contra de organismos descentralizados,<sup>9</sup> dista mucho de ser satisfactorio. Baste señalar que deja fuera de control una gran cantidad de actos emanados de entidades privadas que de manera unilateral y obligatoria lesionan los derechos fundamentales de otros gobernados.<sup>10</sup>

4) La relatividad de las sentencias de amparo, mal llamada *fórmula de Otero*, viola el principio de supremacía constitucional, vulnera la igualdad ante la ley, afecta la regularidad del orden jurídico, y permite, en la teoría de Ferrajoli,<sup>11</sup> la existencia de normas rídicas vigentes aun-

8 Pleno, séptima época, *SJF*, t. 37, primera parte, p. 25.

9 Pleno, tesis P. XXVII/97, novena época, *SJF*, t. V, febrero de 1997, p. 118.

10 Véase nuestro trabajo: "Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo", *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.

11 Al respecto afirma Ferrajoli que "si el principio de mera legalidad había produ-

que inválidas, lo que implica la carencia de un régimen democrático en sentido sustancial. Todo lo anterior, como es evidente, es, además, fuente de serias injusticias.

5) La suspensión carece de respuestas a la complejidad del mundo moderno. En materia administrativa su formalismo impide que actos notoriamente arbitrarios puedan paralizarse, al tiempo que permite la inexecución de actos que claramente se ajustan a la Constitución y a las leyes. Incluso el requisito de valorar la *apariencia de buen derecho* para el otorgamiento de la medida cautelar, derivado de jurisprudencia de la Suprema Corte,<sup>12</sup> no ha sido entendido adecuadamente, lo que, salvo en el caso de clausuras, ha provocado que sea inoperante.

6) La suspensión en materia penal presenta un panorama desolador. Las últimas reformas en la materia publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 1999 provocan que la suspensión prácticamente sea inexistente.<sup>13</sup> La precaria situación de la suspensión en materia penal deriva de la falsa idea de que la indefensión de los gobernados ayuda al combate a la delincuencia y abate la impunidad. La experiencia demuestra que ninguno de estos rubros ha disminuido, puesto que la grave inseguridad que padece el país no la provoca el juicio de amparo, sino una variada gama de factores que no es momento de comentar. Por lo demás, el que una persona sea procesada en libertad mientras se demuestra su culpabilidad no es impunidad; lo es el que por errores de los órganos persecutorios, los órganos jurisdiccionales se vean obligados a dictar sentencias absolutorias.

7) La aplicación libérrima y antiproteccionista de las causales de improcedencia provoca que un altísimo porcentaje de los juicios de amparo

cido la separación de la validez y de la justicia y el cese de la presunción de justicia del derecho vigente, el principio de estricta legalidad produce la separación de la validez y de la vigencia y la cesación de la presunción apriorística de validez del derecho existente... en un ordenamiento dotado de Constitución rígida, para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001, p. 66.

12 Pleno, tesis P /J15/96, *SJF*, t. VI, abril de 1996, p. 16.

13 La exigencia de hacer comparecer al quejoso ante el juez de la causa o el Ministerio Público genera un cambio de situación jurídica, con el consecuente sobreseimiento del juicio de amparo.

que se promueven sean desechados o sobreseídos. Tal actitud es contraria a la naturaleza misma de las improcedencias que, como excepciones al principio de procedencia del amparo, deben ser interpretadas de manera estricta y requieren prueba plena, amén de desconocer importantes precedentes dictados por la Suprema Corte en la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación*.<sup>14</sup>

8) El sistema imperante en amparo directo propicia interminables reenvíos de los tribunales colegiados a los tribunales locales, en los que se han denominado “amparos para efectos”. Esto provoca morosidad en la resolución de los asuntos, vulnerando el principio de que la justicia sea pronta y expedita, a la vez que es germen de parte considerable del rezago que sufre el Poder Judicial de la Federación.

9) Por otro lado, la forma como se elaboran las tesis de jurisprudencia propicia que se apliquen a un número indeterminado de casos que no responden a los presupuestos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la integración de los criterios jurisprudenciales. Asimismo, el sistema vigente permite el establecimiento de tesis congeladas, con lo que se pierden las ventajas de la interpretación jurisdiccional y se estatuye una situación de inmovilismo más complicada que la de reformar una ley.

10) El sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia son figuras injustificables hoy día; pasan la factura de la ineficacia de la impartición de justicia a aquellos en favor de los cuales se crearon las instituciones judiciales.

11) El sistema de ejecución de sentencias de amparo es engorroso, complicado y, por ende, ineficaz.

<sup>14</sup> Véase Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXIII, p. 2215: “AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ESTRUCTA INTERPRETACIÓN. El artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general, relativo a que el juicio constitucional es la defensa idónea para combatir las violaciones a las garantías individuales que cometan las autoridades y como excepciones son de estricto derecho de tal manera que no se prestan a interpretaciones extensivas”. Pleno, quinta época, *SJF*, t. I, p. 277: “SOBRESEIMIENTO. Debe dictarse tan luego como la causa que lo motive aparezca clara y definitivamente comprobada”. Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXV, p. 3030: “SOBRESEIMIENTO. Para que pueda decretarse en el juicio de amparo, debe mediar una causa de improcedencia plenamente comprobada, y por tanto, cuando existe duda sobre el alcance exacto del hecho o circunstancia en que se hace descansar la improcedencia, es indebido pronunciar el sobreseimiento”. Segunda Sala, tesis jurisprudencial 284, *Apéndice 1917-1995*, t. VI, materia común, p. 191.

12) El esquema de los recursos en el amparo es antitécnico, complejo y provoca costosos errores en los justiciables, quienes requieren asesoría de abogados altamente calificados para descifrar la oscuridad de los preceptos.

13) En general, la Ley de Amparo vigente requiere ser leída junto con una enorme cantidad de precedentes —algunos de ellos contradictorios entre sí— para ser entendida. Esto, aunado a su deficiente y antigua técnica jurídica, la convierte en un mar de trampas procesales, más que en un medio claro, ágil y eficaz de defensa de los derechos fundamentales de todos los gobernados.

## II. GÉNESIS DEL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO ELABORADO POR LA COMISIÓN DESIGNADA POR ACUERDO DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Frente al escenario arriba descrito, la Suprema Corte consideró necesario convocar a la comunidad jurídica mexicana a llevar a cabo una profunda reflexión sobre el estado actual del juicio de amparo. Con tal motivo, en noviembre de 1999, el Pleno de la Suprema Corte crea la *Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo*, con el mandato de recibir y estudiar todas las propuestas sobre reformas a la Ley de Amparo, así como, en su caso, elaborar un proyecto de nueva Ley de Amparo que respondiera a los reclamos de justicia de los mexicanos.

La Comisión redactora se integró de manera plural, representativa e incluyente, por dos ministros de la Suprema Corte de Justicia, don Humberto Román Palacios, quien la coordinó, y don Juan Silva Meza; por dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca; así como por el admirado maestro Héctor Fix-Zamudio; el destacado abogado y expresidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Durante la primera etapa del proceso de revisión se recibieron 1,430 propuestas de reformas a la Ley de Amparo provenientes del Poder Judicial federal, de los poderes judiciales de los estados, de distintos servidores públicos, de universidades, de colegios de abogados, de profesores de amparo, de abogados postulantes, etcétera. Los cuatro tomos que

contienen las propuestas recibidas fueron entregados públicamente al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>15</sup> Todas y cada una de estas propuestas fueron analizadas, estudiadas y valoradas en el proceso de elaboración del proyecto.

Después de arduas jornadas de trabajo, a fines de agosto de 2000, la Comisión redactora entregó la primera versión de proyecto de nueva Ley de Amparo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Se trató de un documento que a pesar de presentar avances importantes fue reconocido por los miembros de la Comisión como perfectible, y además fue puesto a consideración de toda la comunidad jurídica mexicana para ser discutido, enriquecido y corregido en lo que debiera enmendarse. Se trató de un punto de partida no de un puerto de llegada.<sup>16</sup>

Dentro de este proceso de discusión, la Corte convocó en los primeros días de noviembre de 2000 a un Congreso Nacional de Juristas en la ciudad de Mérida, Yucatán. Se trató de un Congreso incluyente, plural y representativo para discutir el proyecto y para recibir propuestas que lo enriquecieran. No fue un Congreso para homologar un proyecto, sino un encuentro para debatir un proyecto. La mecánica del Congreso respetó todos los lineamientos universalmente aceptados para un Congreso académico. Se presentaron ponencias a partir de ciertos requisitos metodológicos indispensables en cualquier Congreso académico; se discutió en seis mesas de trabajo coordinadas por los miembros de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo. Los integrantes de la Comisión no asistieron a defender el proyecto, sino a escuchar propuestas, a recibir sugerencias y críticas. Todos los que asistieron a ese importante encuentro pueden atestiguar la libertad absoluta con que contaron todos los congresistas y el alto nivel de discusión jurídica que se dio en cada una de las mesas de trabajo. Todas y cada una de las ponencias presentadas fueron objeto de cuidadoso análisis y ponderación.

Del mismo modo, se celebraron diversos actos académicos con el objeto de discutir el proyecto de nueva Ley de Amparo, entre los que des-

15 Se elaboró una impresión interna que puede ser consultada con los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia o con cualquiera de los miembros de la Comisión redactora.

16 Así lo manifestamos expresamente en el discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración del Congreso Nacional de Juristas el 7 de noviembre de 2000, en la ciudad de Mérida, Yucatán, y publicado en *Lex*, México, 3a. época, año VI, núms. 65 y 66, noviembre-diciembre de 2000.

tacan los seminarios llevados a cabo en el importante Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM<sup>17</sup> y en la Escuela Libre de Derecho,<sup>18</sup> así como las reuniones con los miembros de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados.<sup>19</sup> Especial importancia reviste la presentación y discusión del proyecto en el Sexto Congreso Nacional de Abogados celebrado en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2000.

Con todo el material producto de los encuentros académicos arriba referidos, la Comisión redactora procedió a reelaborar el proyecto, enriquecido por las diversas críticas y sugerencias. Debe destacarse que casi la totalidad de las opiniones recibidas se manifestaron en favor del proyecto en sus puntos fundamentales, reconociendo que contenía importantes avances que se traducirían en una mejor y más amplia defensa de los particulares.

En abril de 2001, la Comisión redactora entregó a la Suprema Corte el nuevo proyecto que recogía las diversas inquietudes expresadas por la comunidad jurídica nacional. Durante un mes la Corte revisó el proyecto, le hizo las modificaciones que juzgó pertinentes y lo envió a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los cambios al proyecto, si bien respetan los avances fundamentales del proyecto de la Comisión, contienen algunas variaciones técnicas sobre las cuales, como se explicará más adelante, vale la pena ponderar su pertinencia.

### III. PRINCIPALES AVANCES CONTENIDOS EN EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

El proyecto de nueva Ley de Amparo contiene trascendentes modificaciones a la institución del juicio de amparo que la modernizan y le permiten volver a ser un instrumento eficaz en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados. Sin perjuicio de que más adelante profundizaremos sobre los cambios propuestos, referiremos de manera general algunos de ellos.

17 Celebrado el 15 de noviembre de 2000.

18 Celebrado los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2000.

19 Dentro de ellas destaca la reunión de la Comisión redactora del proyecto con los miembros de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo, celebrada el 17 de septiembre de 2000.

1) Se amplía el ámbito protector del juicio de amparo para que proceda no sólo por violaciones a garantías individuales, sino además por la afectación de garantías sociales y de derechos humanos establecidos en tratados internacionales.

2) Se modifica la legitimación para acceder al juicio de amparo superando el limitado concepto de interés jurídico —equiparado con el derecho subjetivo—, para incorporar la figura del interés legítimo. Concepto con un gran desarrollo en el derecho comparado y que permitiría la tutela de intereses difusos y colectivos, así como la protección de la esfera jurídica de los particulares de ataques que si bien no lesionan un derecho subjetivo, sí afectan su esfera jurídica.

3) Se amplía el concepto de autoridad para los efectos del amparo, a fin de superar criterios formalistas y conceder la primacía a la naturaleza propia del acto, frente al carácter formal de quien lo emite. Con esto, el amparo sería procedente no únicamente contra actos de las autoridades centralizadas del Estado y de organismos descentralizados, sino, además, en contra de particulares en ciertos supuestos.

4) Se establece la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme en los amparos contra normas generales, lo que supera las desventajas de la mal llamada fórmula de Otero. El efecto del sistema propuesto es que la determinación judicial de que una norma general es inconstitucional tenga efectos generales, una vez cumplidos los requisitos previstos en el proyecto. Asimismo, se prevé la misma generalidad a las interpretaciones de esa norma general conformes a la Constitución.

5) Se perfecciona la forma como opera la suspensión en todas las materias, a través de las siguientes medidas: *a)* privilegiar la discrecionalidad de los jueces;<sup>20</sup> *b)* facultar al juez de distrito para solicitar documentos y ordenar diligencias para resolver sobre la suspensión definitiva; *c)* establecer expresamente como requisito para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, pero se obliga al juez a ponderar entre este requisito y la no afectación del interés social; *d)* otorgar efectos restitutorios a la suspensión cuando la naturaleza del acto lo permita,

20 Nos referimos a la discrecionalidad interpretativa o judicial. Véase Igartúa Salvarría, Juan, “Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, Madrid, CD-ROM de los núms. 1-100, abril de 1974-diciembre de 1998.



y e) establecer que la suspensión puede obligar a particulares, entre otros aspectos. Como se analizará en su momento, diversas propuestas contenidas en el proyecto de la Comisión fueron desestimadas por la Corte.

6) Por lo que respecta a la suspensión en materia penal, se busca un equilibrio entre la eficaz persecución de los delitos y el principio de presunción de inocencia mediante lo siguiente: a) todos los aspectos indicados en el apartado que antecede son aplicables a la materia penal; b) en caso de ser procedente la suspensión, se establece un catálogo, dependiendo de la etapa procedimental en que se encuentre el asunto de origen, para establecer los efectos que tendría la medida cautelar; c) por primera vez se distingue entre la libertad caucional, que emana del proceso, y la libertad en el amparo, que deriva de una suspensión que se dicta en un juicio de control constitucional, y d) se entiende que suspensión implica, en principio, libertad; si bien este último aspecto ha sido matizado en la versión final por la Suprema Corte, en los términos que oportunamente referiremos.

7) En materia de causales de improcedencia, en el proyecto de la Comisión se estableció expresamente que aquéllas eran de aplicación estricta y requerían prueba plena; también se llevaron a cabo algunas modificaciones a las causales que más adelante referiremos, algunas permanecen en la versión de la Corte, otras no fueron consideradas en la versión final.

8) Para superar los vicios en el amparo directo producto de los llamados *amparos para efectos* se propone: a) la obligación de que en el amparo directo que se promueva se aleguen todas las violaciones procesales que hayan ocurrido; si no se reclaman estas violaciones procesales, o no las advierte de oficio el tribunal colegiado, en caso de estar en el supuesto suplencia de la queja, no pueden ser materia de análisis de otro amparo; b) se prevé, además, la obligación del tribunal de precisar los efectos exactos de la sentencia que se dicta, y c) esto se complementa con el amparo adhesivo, a efecto de que haya un equilibrio procesal entre las partes.

9) En relación con la jurisprudencia se modifican los requisitos para la elaboración de las tesis, a fin de incluir una relación sucinta de hechos y la identificación de la norma interpretada. La Corte eliminó esta propuesta. Por otro lado, se prevén mecanismos que eviten las *jurisprudencias congeladas*.

10) Por último, enunciamos otras propuestas que mejoran los procedimientos: se amplían los plazos genéricos para la promoción del amparo; se establecen nuevos requisitos de forma y de fondo para las sentencias; se reordenan los recursos; se elabora una nueva mecánica para el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo; se elimina el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia, así como la jurisdicción concurrente y la acumulación; se reordenan los impedimentos y se distingue entre excusa y recusación; se reorganizan los incidentes; desaparece el Ministerio Público Federal como parte forzosa del juicio de amparo, salvo los casos de amparos contra normas generales; se modifica el término de tercero perjudicado por el de tercero interesado, al tiempo que se incluye con ese carácter al Ministerio Público Federal o local que actúe en el proceso del que deriva el amparo.

En los próximos capítulos estudiaremos las principales aportaciones del proyecto de nueva Ley de Amparo, a efecto de demostrar que contiene importantes avances que justifican no sólo la necesidad de una nueva Ley de Amparo, sino incluso un paquete de reformas constitucionales que le den sustento. Para facilitar la lectura, en adelante denominaremos *proyecto de la Comisión* al elaborado por la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo y entregado para su revisión a la Suprema Corte de Justicia; nombraremos como *proyecto modificado* al proyecto de la Comisión que contiene las modificaciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### IV. ANEXOS

##### *Anexo 1*

Un interesante análisis sobre los nuevos retos del derecho público contemporáneo puede verse en García de Enterría, Eduardo, *Problemas del derecho público al comienzo de siglo*, Madrid, Civitas, 2001. Son diversos los novedosos problemas a que se enfrenta el derecho constitucional en nuestros días, desde el fenómeno de la globalización —véanse Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2001, y Krasner, Stephen D., *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001, entre otros—; los desafíos para garantizar adecuadamente los derechos de las minorías

de todo tipo —véanse Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2001; Kymlicka, Will y Straehle, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías*, México, UNAM, 2001; Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, 2001, entre otros. Sin olvidar a quienes critican los sofismas del multiculturalismo: Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001; ni a quienes advierten sobre los peligros de ciertas confusiones conceptuales: Garzón Valdés, Ernesto, “Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural”, *Instituciones suicidas. Estudios de ética y política*, México, Paidós-UNAM, 2000—.

El “formidable problema” de la legitimidad de la justicia constitucional y de la interpretación que realizan los tribunales de constitucionalidad —sobre el particular la bibliografía es abundante, véanse, entre otros, Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995; *id.*, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990; *id.*, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Anuario de Derecho Público*, México, núm. 1, 1997; García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 2000; Cappelletti, Mauro, *Giudici legislativi?*, Milán, Giuffrè, 1984; Bickel, Alexander M., *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale, New Haven, 1962; Hart, Ely John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard, Cambridge, 1980; Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1989; *id.*, *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1988; García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*; Madrid, Civitas, 1988; Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEPC, 1997; Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999; Brison, Susan J. y Sinnott-Armstrong, Walter (eds.), *Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1993; Rakove, Jack N. *Interpreting the Constitution*, Boston, Northeastern University Press, 1990; Perry, Michael J., *The Constitution in the Courts. Law or Politics?*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1994; Jacob, Herbert *et al.*, *Courts, Law and Po-*

*litics in Comparative Perspective*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1996; Guastini, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2000; Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999; Alonso García, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1984; Moreso, Juan José, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*, Madrid, CEPC, 1997; Díaz Revoiro, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, CEPC, 1997; Cubas, Joaquín Martín, *La democracia y el Tribunal Constitucional*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1996; Wolfe, Christofer, *La transformación de la interpretación constitucional*, Madrid, Civitas, 1991; Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998; Aja, Eliseo (ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998; Tomás y Valiente, Francisco, *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 1993; Requena López, Tomás, *Sobre la función, los medios y los límites de la interpretación de la Constitución*, Granada, Comares, 2001; Burt, Robert A., *The Constitution in Conflict*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 1992; Beltrán, Miguel, *Originalismo e interpretación*, Madrid, Civitas, 1989; Bachof, Otto, *Jueces y Constitución*, Madrid, Civitas, 1987; Wróblewsky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas, 1988; *id.*, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001—.

La necesidad de establecer garantías eficaces en defensa de los derechos fundamentales, incluso en contra de los ataques de los poderes privados —véanse: Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001, y Zaldívar, Arturo, “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, entre otros—; la insatisfacción social y científica sobre la forma de funcionar de los instrumentos democráticos —véanse Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997; Ramírez, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, y Presno Linares, Miguel A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, entre otros—.

El control del ejercicio de las facultades discrecionales —García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces...*, cit.; Fernández, Tomás R., *De la arbitrariedad de la administración*, Madrid, Civitas, 1997; Fernández, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad del legislador*, Madrid, Civitas, 1998; Bacigalupo, Mariano, *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons, 1997; Desdentado Daroca, Eva, *Los problemas del control de la discrecionalidad técnica*, Madrid, Civitas, 1997, entre otros—; sin desconocer las exigencias en México de llevar a cabo una profunda reforma del Estado —véase, por todos, Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001—.

## Anexo 2

Ernesto Zedillo, en el mensaje presidencial con motivo de la presentación del primer informe de gobierno de fecha 1o. de septiembre de 1995, afirmó: “En México, el juicio de amparo es el principal medio para la protección jurídica de las garantías de los ciudadanos frente a los actos de una autoridad. Durante el periodo de sesiones que hoy comienza, enviaré a consideración del Congreso una iniciativa de nueva Ley de Amparo. Esta iniciativa propondrá un procedimiento ágil y sencillo para facilitar a la ciudadanía el uso de este valioso instrumento” ([http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)). Ya en el cuerpo del informe, en el punto número 3 (concerniente al tema de los Poderes de la Unión) del capítulo de política interior, el presidente expresó: “Siendo el juicio de amparo el principal medio de control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad, el gobierno federal se ha comprometido a revisar y fortalecer esta vía jurisdiccional. Como un primer paso para alcanzar este objetivo, la reforma Constitucional flexibilizó los mecanismos para lograr que las sentencias dictadas en el juicio de amparo sean cabalmente cumplidas. Se otorgó a la Suprema Corte la facultad para valorar el incumplimiento y conceder a la autoridad responsable, si el cumplimiento es excusable, un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Igualmente, se previó la posibilidad de que la Corte ordene el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante una indemnización, cuando la ejecución pueda afectar gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios que pudiera

obtener el quejoso. En este sentido, y a efecto de complementar la reforma constitucional, muy pronto se someterá a la consideración del Honorable Congreso de la Unión una nueva Ley de Amparo que establezca un procedimiento ágil para facilitar a todas las personas el acceso al juicio, para fortalecerlo como el instrumento de defensa jurídica de los gobernados frente a los actos del Estado. También regulará los mecanismos para la ejecución de sentencias, a fin de dar cumplimiento al mandato Constitucional” (*idem*).

Es sabido que, aunque se elaboró un proyecto en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, no se elevó al nivel de iniciativa toda vez que no logró el consenso de la comunidad jurídica. Desde las campañas políticas previas a las elecciones presidenciales de 1994 se hacía patente la necesidad de que el amparo evolucionara. Así, en la plataforma política del Partido Acción Nacional 1994-2000, el PAN considera como una de sus estrategias y políticas rectoras: “a fin de democratizar los alcances de la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de leyes o reglamentos, se propondrá una reforma que sustituya el principio de relatividad por el de generalidad para tales casos”. Asimismo: “Se establecerá el juicio de amparo en materia electoral” (Partido Acción Nacional, *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*, México, Secretariado Nacional de Estudios Partido Acción Nacional, 1994, pp. 1, 9, 12 y 13).

Por su parte, en la plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional 1994-2000, el PRI se ocupa de la impartición de justicia, y en relación con el amparo dice: “reconocemos en el juicio de amparo uno de los medios, diseñados por el talento jurídico mexicano, para la defensa y protección de los particulares ante cualquier acto de autoridad; nuestro pueblo confía en el juicio de amparo y en los órganos jurisdiccionales encargados de administrarlo. Por ello debemos conservarlo, perfeccionarlo o simplificarlo, para que el amparo y la protección de la justicia federal estén al alcance de todos los mexicanos”. Y continúa: “el PRI se pronuncia por un Poder Judicial federal, integrado por juristas de reconocida formación, probada honestidad, y auténtico compromiso de servicio con la sociedad; un Poder Judicial que, a través del juicio de amparo, funcione como un auténtico órgano de control constitucional. El juicio de amparo ha de ser objeto de estudio a fin de perfeccionar el alcance y efecto de sus resoluciones, adaptarlo a las condicio-

nes sociales, económicas y políticas del presente mexicano y simplificarlo para que sirva eficazmente a todos los mexicanos”. Para concluir con la propuesta de “revisar las normas que rigen nuestro juicio de amparo para reforzar las funciones de control constitucional del Poder Judicial federal” (Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma electoral 1994-2000*, México, 1994, pp. 132-134).

En las campañas para las elecciones federales de 2000 se retoma el problema de la modernización del juicio de amparo. Así, por ejemplo, en la plataforma política del Partido Revolucionario Institucional 2000-2006, el PRI propone “la actualización de la legislación de amparo para simplificar sus requisitos y trámites; propiciar el beneficio de éste, sin considerar la capacidad económica de quienes lo promueven y evitar su utilización para obstruir la administración de una justicia pronta y expedita” (Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma electoral federal 2000-2006*, México, Fundación Colosio A. C. Nacional, 2000, p. 72.) Por otra parte, el diputado priísta José Elías Romero Apis, actual presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en mayo de 2000, a través de su estudio “Suprimir la relatividad en el juicio de amparo” publicado en la revista *Siempre*, se pronunció en favor de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

## CAPÍTULO SEGUNDO

ÁMBITO PROTECTOR DEL JUICIO DE AMPARO . . . . .	19
I. Amplitud protectora del juicio de amparo de conformidad con el sistema vigente . . . . .	19
II. Ampliación del ámbito protector del juicio de amparo .	28



## CAPÍTULO SEGUNDO

### ÁMBITO PROTECTOR DEL JUICIO DE AMPARO

#### I. AMPLITUD PROTECTORA DEL JUICIO DE AMPARO DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA VIGENTE

El fundamento constitucional de la amplitud protectora del juicio de amparo deriva del artículo 103, que a la letra dice:

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

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Si bien una lectura apresurada del artículo arriba transcrito nos llevaría a concluir que el ámbito de protección del juicio de amparo es reducido, al proteger exclusivamente garantías individuales, *i. e.* violaciones directas a derechos fundamentales, lo cierto es que el desarrollo propio del amparo mexicano le ha dado, a través del tiempo, una gran extensión.

La explicación de este fenómeno no se encuentra en los preceptos relativos a la procedencia del amparo. Es necesario hacer un análisis más amplio. Así, el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 previó la procedencia del amparo para proteger los derechos consagrados en la Constitución de 1824 y las leyes constitucionales; por su parte, el artículo 101 de la Constitución de 1857, similar al actual artículo 103 constitucional, estableció la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos o leyes que: *a)* violaran las garantías individuales; *b)* provinieran de las autoridades federales y vulneraran o restringieran la soberanía de

los estados, o c) aquellos de las autoridades locales que invadieran la esfera de la autoridad federal.

La comprensión de la expansión actual del amparo mexicano es imposible sin referir, así sea brevemente, el fenómeno de la llamada *desnaturalización del juicio de amparo*, derivada del texto definitivo del artículo 14 de la Constitución de 1857, que dio lugar a la denominada *garantía de la exacta aplicación de la ley*, la cual fue calificada de bastarda por Emilio Rabasa, merced a la cual el amparo dejó de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro para adquirir, además, la función de controlador de la legalidad de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.

En efecto, como relata Rabasa,<sup>21</sup> dentro del seno del Constituyente de 1856-1857, la Comisión redactora presentó en su proyecto de Constitución tres artículos cuya discusión generó de manera impensada el nacimiento de una nueva garantía individual. Nos referimos a los artículos 4o., 21 y 26 del proyecto de Constitución; el primero tutelaba la garantía de la irretroactividad de la ley,<sup>22</sup> los dos últimos buscaban proteger, con distintas palabras, la garantía del debido proceso legal<sup>23</sup> que, entre nosotros, se denomina comúnmente como de audiencia.<sup>24</sup> Debe tenerse

21 *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional*, México, 1906; se consultó la versión publicada por Porrúa: *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, 1978. La discusión en el Congreso Constituyente de 1856-1857, a la que haremos alusión, puede ser consultada en Zárco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta Escalante, 1916.

22 El artículo 4o. del proyecto de Constitución decía: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, *ex post facto*, o que altere la naturaleza de los contratos”.

23 El artículo 21 del proyecto de Constitución establecía: “Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país”. Por su parte, el diverso 26 decía: “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”.

24 En sentido estricto, la audiencia es una parte del debido proceso; sin embargo, en México se ha considerado que la audiencia reúne todos los requisitos del debido proceso. Véase, por ejemplo, Tercera Sala, séptima época, *SJF*, t. 217-228, cuarta parte, p. 35: “AUDIENCIA, GARANTÍA DE. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES PARA RESPETARLA. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este

presente que los artículos 21 y 26 citados se referían a la aplicación de *formas procesales*, no a la aplicación “exacta” de leyes sustantivas.

El problema derivó de que el artículo 26 del proyecto de Constitución enunciaba entre los bienes jurídicamente tutelados por dicho precepto el de la vida, al establecer que “nadie puede ser privado de la vida... sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”. Lo que provocó que el diputado Gamboa tomara la palabra para argumentar que el artículo 26 “prejuzga una cuestión que debía resolverse al aprobarse o desecharse el artículo 33 del proyecto” —que era el que trataba de la pena de muerte—,<sup>25</sup> con lo cual inició su alegato en contra de la pena de muerte y el debate se desvió para un aspecto que concernía al artículo 33 no al 26. Con razón dice Rabasa que si la comisión hubiera “pedido que la discusión del 26 se reservara para cuando estuviera aprobado el 33, aquél habría sido aprobado sin una sola objeción”.<sup>26</sup>

Sin embargo, al no solicitar la reserva del debate para cuando tuviera lugar la discusión del artículo 33, la Comisión se encontraba ante el problema de no poder suprimir la garantía del debido proceso legal en favor de la vida humana, porque “si después era aprobado el artículo 33 que dejaba subsistente la pena capital, quedaría la vida sin protección constitucional a merced de autoridades arbitrarias”.<sup>27</sup> De nada sirvió que Guzmán señalara que al hablar el artículo 26 de la vida, era sólo para conceder una garantía a los ciudadanos,<sup>28</sup> pues Gamboa insistía en que “una vez aprobado el artículo en que se dice que nadie puede ser privado de la vida, sino con ciertas condiciones, quedaría por ese sólo hecho aprobada la pena capital”.<sup>29</sup> Destaca Rabasa la intervención del diputado

debe contener ‘etapas procesales’, las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto”.

25 Rabasa, Emilio, *El artículo 14...*, cit., p. 10.

26 *Idem*.

27 *Ibidem*, p. 11.

28 *Idem*.

29 *Idem*.

Cerqueda, quien cerró el debate, que “proponía se dijera que en materia civil o criminal no podía haber fallos sino con las garantías propuestas por la Comisión”,<sup>30</sup> la que “contenía la solución racional única de las objeciones propuestas: abandonar la enumeración de la vida, libertad y propiedad, y emplear una expresión amplia que las comprendiera”.<sup>31</sup>

La Comisión presentó un nuevo artículo, al parecer inspirado en la intervención de Cerqueda, pero cuya redacción generó el fenómeno expansivo del amparo como controlador de la constitucionalidad, así como de la legalidad de las resoluciones judiciales. El artículo 14 de la Constitución de 1857 establecía: “Artículo 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

Como puede observarse, el precepto habla de “leyes exactamente aplicadas” y no de formas procesales. Aunque no hay razón que fundamente que se buscaba alterar el sentido de la garantía del debido proceso legal, el texto del artículo 14 de la Constitución de 1857 pronto sirvió de apoyo a demandas de amparo que alegaban la violación de la garantía de exacta aplicación de la ley, ya que, a decir de los quejosos, las sentencias no habían aplicado exactamente (correctamente) la ley al resolver los juicios.<sup>32</sup>

La Ley de Amparo de 1869 trató de dar marcha atrás a la problemática que venimos comentando.<sup>33</sup> En efecto, el ministro de justicia Ignacio Mariscal, concedor del sistema de justicia de los Estados Unidos de América, envió al Congreso la iniciativa de lo que sería, con una trascendente modificación, la Ley de Amparo de 1869. En la iniciativa que se comenta se proponía eliminar la procedencia del amparo en contra de los jueces federales,<sup>34</sup> “con el argumento irrefutable de que los actos

30 *Idem.*

31 *Idem.*

32 *Ibidem*, pp. 95 y ss.

33 Véanse Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, 1980, y Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.

34 El artículo 23 de la iniciativa decía: “Contra los actos de un tribunal de la federación no habrá recurso de amparo, sino solamente el de responsabilidad, cuando se hayan agotado los demás que franquean las leyes”. Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, *cit.*, p. 23.

ilegales de éstos podrían corregirse a través de los recursos procesales ordinarios”.<sup>35</sup>

En el dictamen de las comisiones Primera de Justicia y de Puntos Constitucionales subsiste la improcedencia aludida y únicamente se modifica la redacción de la iniciativa.<sup>36</sup> Sin embargo, el Congreso fue más radical debido, según Carrillo Flores,<sup>37</sup> a las brillantes intervenciones del diputado Ríos y Valles, quien sostuvo la necesidad de que el amparo no procediera en contra de resoluciones de los tribunales de los estados. Por su importancia nos permitimos transcribir las partes más relevantes de los argumentos de Ríos y Valles:

En este artículo, la comisión concede el recurso de amparo contra todas las sentencias ejecutorias de los tribunales de los Estados. Señor, ya no habrá ejecutorias en los Estados, las leyes de su administración de justicia interior quedarán violadas, la soberanía del estado menguada; y los pleitos, los litigios que lastiman tanto las fortunas de los ciudadanos, y que turban la paz de las familias, el bienestar de la sociedad, encuentran un laberinto donde perderse y un nuevo caos donde sumergirse.

¿Qué cosa ha podido obligar a las ilustradas comisiones a conceder estos recursos contra las sentencias ejecutorias de los Estados? Dicen, señor, que las palabras terminantes de la fracción primera del artículo 101 de la Constitución.

Nos dicen, señor, que las palabras: por leyes o actos de cualquier autoridad, del expresado artículo 101, los obliga de una manera indispensable a conceder amparo contra la sentencia ejecutoria de los tribunales de los Estados.

...me propongo demostrar que la Constitución no nos obliga a conceder amparo contra las ejecutorias judiciales... las palabras por leyes o actos de cualquier autoridad de la fracción primera del artículo 101, no son extensivas a las sentencias o autos de los tribunales, porque la palabra actos, se aplica propiamente sólo a los actos administrativos y no a los autos o sentencias de los tribunales que tienen su propia denominación, porque los legisladores constituyentes así lo entendieron... no aparece absolutamente que pretendieran hacerla extensiva a los autos o sentencias. Este fue el

35 Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, *cit.*, p. 252.

36 El artículo 8o. del dictamen de las comisiones establecía: “No es admisible el recurso de amparo contra las sentencias de los tribunales de la federación. Tampoco lo es contra las sentencias interlocutorias y definitivas de los jueces y tribunales de los Estados, que no causen ejecutoria; en consecuencia, sólo se dará entrada al recurso después de pronunciada la sentencia definitiva que cause ejecutoria”. Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, *cit.*, p. 29.

37 Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, *cit.*, p. 252.

espíritu del artículo 101, y al espíritu o a la filosofía de la ley debemos atenernos antes que a su letra, cuando se trata de interpretarla.

...a mi juicio la soberanía de los Estados en esta parte, la más importante no existiría; y la soberanía de los Estados es uno de los dogmas de nuestra Constitución, es una de las primeras bases sobre las que descansa el pacto fundamental...

Pero se nos dice, señor, que algún tribunal ha de calificar si los jueces de los Estados se han arreglado en sus procedimientos a la Constitución federal, a las leyes que de ella emanen, y a los tratados hechos por el presidente de la república y aprobados por el Congreso federal; y que este tribunal debe ser la Suprema Corte de Justicia. Yo creo, señor, que los tribunales de los Estados se bastan a sí mismos para hacer tal calificación, y juzgo también que la Constitución les da derecho pleno y perfecto para ello...

...todo argumento, pues, que se dirija contra esta preciosa institución (el amparo) debe despreciarse... pero qué... ¿no se conseguirían los saludables efectos de esta institución, siguiendo el pensamiento de los legisladores constituyentes, que solamente intentaron conceder este recurso contra los actos del poder administrativo y legislativo? ¿Se puede decir que se hallan en el mismo caso estos poderes que el Judicial?

Si un tribunal, señor, viola la Constitución o las garantías individuales, o alguna otra ley federal, allí con la Constitución en la mano se puede pedir que se revoque el auto por contrario imperio; se puede apelar; se puede elevar la queja al superior; se puede entablar el recurso de nulidad; y sabrán todos estos recursos porque la Constitución y las leyes federales que de ella emanen, y los tratados... son la ley suprema de la Unión, son la regla a que todos los tribunales de la nación deben normar sus operaciones; y cuando se salgan de ella, será nulo su procedimiento...<sup>38</sup>

Como se desprende de la transcripción anterior, en esencia, el alegato de Ríos y Valles para oponerse a que el amparo procediera en contra de resoluciones de los tribunales estatales se centraba en los siguientes puntos: *a)* se violaba la soberanía de los estados; *b)* la fracción primera del artículo 101 de la Constitución de 1857 no indicaba que el amparo proceda contra sentencias judiciales, ya que la palabra “actos” se refiere propiamente a los actos administrativos, y *c)* si un tribunal local viola la Constitución o el derecho federal existen recursos para anular dicha resolución.

38 Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, cit., pp. 179-183.

Por su parte, el diputado Dondé se oponía a la impugnación, a través del amparo, de las resoluciones de los tribunales locales, para lo cual manifestaba, por un lado, que no había impedimento para que los estados establecieran mecanismos internos de protección a las garantías individuales; por otro, afirmaba que de aceptarse la procedencia en contra de sus resoluciones los tribunales locales derivaban en inútiles al grado de que sería más cuerdo suprimirlos.<sup>39</sup>

La Comisión dictaminadora retiró el precepto a discusión y el Congreso aprobó la Ley de Amparo de 1869, cuyo artículo 8o. establecía que: “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Este precepto tuvo efímera vida.

En efecto, el 29 de abril de 1869, al fallar el trascendente caso de Miguel Vega, la Suprema Corte declaró implícitamente inconstitucional el artículo 8o. de la Ley de Amparo, lo que provocó, incluso, un enfrentamiento entre la Corte y el Congreso.

Por su importancia, que ha sido equiparada a la que tuvo el caso *Marbury vs. Madison* para el destino de la Corte de los Estados Unidos de América,<sup>40</sup> nos permitimos recordar los aspectos principales de aquel suceso, sólo en aquello que interesa para la finalidad de nuestro estudio.<sup>41</sup>

Miguel Vega, juez de lo criminal de Culiacán, Sinaloa, promovió amparo en contra de la resolución del Tribunal Superior del estado que lo condenó a la suspensión de un año de su función como juez, pero también en el ejercicio de su profesión de abogado. El juez de distrito que conoció del asunto desechó la demanda de amparo con fundamento en el artículo 8o. de la Ley de Amparo que, como ya se indicó, prohibía el amparo en asuntos judiciales. El caso llegó a la Suprema Corte, la que, en una cerrada votación de siete votos contra seis, resolvió el recurso de apelación respectivo en los siguientes términos:

39 Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, *cit.*, p. 254.

40 *Ibidem*, p. 256.

41 Para este análisis seguimos los documentos principales que han sido publicados por Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902; la exposición de Antonio Carrillo Flores en su estudio citado; la investigación de Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, México, Poder Judicial de la Federación, 1988, pp. 195 y ss; así como los datos que aparecen en la obra del Poder Judicial de la Federación, *Poderes en conflicto*, México, 2001, pp. 51-80. Esta última investigación fue realizada por la doctora Eréndira Salgado, según informa el ministro Genaro David Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el prólogo del libro referido.

Conforme al artículo 101 de la Constitución Federal, 1o. Se revoca el auto de fecha 27 de marzo, próximo pasado, del juzgado de Distrito de Sinaloa, que declaró no haber lugar por inadmisibile el recurso de amparo que promueve el licenciado Vega, 2o. Vuelva el expediente al juzgado de su origen para que se sustancie dicho recurso y pronuncie sentencia conforme a derecho.<sup>42</sup>

Al reponerse el procedimiento ante el juez de distrito, el Tribunal Superior del estado de Sinaloa se negó a rendir informe con apoyo en el artículo 8o. de la Ley de Amparo que negaba la procedencia del amparo en negocios judiciales, lo que no impidió que se dictara la sentencia de fondo correspondiente. La Corte, para desestimar la negativa del tribunal responsable y otorgar el amparo a Miguel Vega, argumentó como sigue:

Considerando, en cuanto a la negativa del Tribunal Superior del Estado de Sinaloa para rendir el informe que le pidió el Juez de Distrito: 1o. Que conforme al artículo 9o. de la Ley de 20 de enero del corriente año, en los juicios de amparo no es parte la autoridad cuya providencia ha sido reclamada; 2o. Que el informe de que trata el mismo artículo tiene el doble objeto de esclarecer los hechos sobre que versa la queja, y abrir la puerta a la autoridad para que explique y funde la legalidad de sus procedimientos; 3o. Que la resistencia de dicha autoridad a rendir el informe debe refluir en su propio perjuicio, pero no en el de los derechos del quejoso, ni mucho menos entorpecer la secuela del juicio, principalmente cuando puede ser averiguada y conocida la verdad; 4o. Que en el presente caso esa verdad aparece claramente, aun por los mismos conceptos del Tribunal que se negó a rendir informe:

Considerando, en cuanto a la naturaleza del negocio: 1o. Que los tribunales de la Federación son los únicos competentes para decretar si en tal caso dado debe o no abrirse el juicio de amparo; 2o. Que en el presente ya la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de sus facultades, mandó que se abriera el juicio; 3o. Que decretada la apertura del juicio, oponerse a ella es tanto como resistir a la justicia, y discutirlo es tanto como disputar al Poder Judicial de la Federación la ejecución de sus legítimas facultades, lo cual en ningún caso se debe tolerar...<sup>43</sup>

42 Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, p. 782; Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia...*, *cit.*, p. 197.

43 Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, pp. 782 y 783



El caso en estudio provocó, como es sabido, un enfrentamiento entre la Suprema Corte y el Congreso, ya que éste pretendió iniciar juicio de responsabilidad a los magistrados que integraron la mayoría en el asunto Miguel Vega. El máximo tribunal asumió una actitud digna y enérgica al desconocer competencia alguna al Congreso para juzgar a la Corte con motivo del sentido de una resolución,<sup>44</sup> ya que, como sostuvo la Suprema Corte en su acuerdo del 8 de mayo de 1869, “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”.<sup>45</sup>

El conflicto recibió una gran cobertura por la prensa de la época. Afortunadamente, la gallardía de los magistrados de la Corte provocó que el asunto, desde el punto de vista de la política coyuntural, no pasara a mayores, pero sin duda el caso *Miguel Vega* cambió el devenir del juicio de amparo hasta convertirlo en una singular institución de justicia constitucional.<sup>46</sup>

El maestro Fix-Zamudio, quien ha estudiado de mejor manera la estructura y el funcionamiento procesal del amparo, enseña que el juicio mexicano es una institución compleja que bajo su aparente unidad comprende varios instrumentos procesales con principios generales comunes, por lo que “el juicio de amparo mexicano debemos considerarlo como una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica, que a su vez determina una serie de aspectos peculiares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo”.<sup>47</sup> De acuerdo con la teoría del maestro Héctor Fix-Zamudio, el amparo presenta cinco funciones diversas: para la tutela de la libertad personal; para impugnar leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de las sentencias judiciales; para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa y, finalmente, para proteger los dere-

44 *Ibidem*, pp. 784-787; Cabrera, Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia...*, cit., pp. 198 y ss.; Poder Judicial de la Federación, *Poderes en conflicto*, cit., pp. 66 y ss.; Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, cit., pp. 255 y 256.

45 Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, p. 785.

46 Nos alejaría de nuestro propósito un análisis más detallado de la evolución paulatina del juicio de amparo. Véase, por todos, Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Ensayos sobre el...*, cit.

47 *Ibidem*, p. 30.

chos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.<sup>48</sup>

Qué duda cabe que las diversas funciones arriba enunciadas le otorgan al juicio de amparo una gran extensión. Si bien su procedencia se encuentra supeditada a la alegación de que se ha violado alguna garantía individual, lo que parecería lo reduce a defensor de los derechos fundamentales propiamente dichos, lo cierto es que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional permite revisar, a través del amparo, la constitucionalidad directa e indirecta (legalidad) de cualquier acto de molestia proveniente de las autoridades administrativas; asimismo, como ya se analizó, la garantía de exacta aplicación de la ley provoca que mediante el amparo se revisen las sentencias dictadas por los tribunales de los estados.

Debe tenerse presente que por lo que hace a las dos últimas fracciones del artículo 103 constitucional, la Suprema Corte ha establecido desde hace tiempo que se subsumen en la primera,<sup>49</sup> por lo que siempre el amparo procederá por violación de garantías individuales.<sup>50</sup>

Parecería que la amplitud del juicio de amparo no requiere mayores alcances, ya que a través de las garantías de legalidad se protege prácticamente todo el orden jurídico.<sup>51</sup> En el apartado próximo explicaremos las razones que llevaron a la Comisión redactora del proyecto de nueva Ley de Amparo a proponer la inclusión de los derechos humanos establecidos en instrumentos internacionales como objeto de protección directa del juicio de amparo.

## II. AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO PROTECTOR DEL JUICIO DE AMPARO

Desde la expedición de la Constitución de 1917 se han originado importantes avances en la tutela internacional de los derechos humanos.<sup>52</sup>

48 *Ibidem*, pp. 30 y 31.

49 Primera Sala, quinta época, *SJF*, t. XLIV, p. 1623; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXVI, p. 218.

50 Zaldívar, Arturo, “El juicio de amparo...”, *op. cit.*

51 *Idem*.

52 Véanse Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Costa Rica, IIDH, 1996; Mola, Atilio, “Una propuesta de fundamentación de los derechos humanos en el derecho internacional”, *Revista Derechos y Libertades*, España, año II, núm. 4, enero-junio de 1995; Gros Espiell, Héctor, “Institu-

Desde instrumentos generales y universales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; pasando por instrumentos generales de carácter regional como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; hasta instrumentos específicos de protección de derechos humanos.

Una de las grandes revoluciones culturales del siglo XX es precisamente la consagración de un número cada vez más importante de derechos humanos tanto en las cartas constitucionales como en instrumentos de carácter internacional.<sup>53</sup> Derechos en relación con los cuales, al margen de la concepción jurídica que se sostenga (iusnaturalista o iuspositivista, por ejemplo) hay un consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de su positivización y su protección procesal.<sup>54</sup> De donde

ciones internacionales de los derechos humanos”, *Estudios sobre derechos humanos*, Costa Rica, Editorial Jurídica Venezolana, 1985; Buergental, Thomas, “Centerpiece of the Human Rights Revolution”, *Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*, Holanda, Martines Nijhoff Publishers, 1998; Dijk, Pieter van, “The Universal Declaration is Legally Non-Binding; so What?”, *Reflections on the... cit.*; Cançado Trindade, Antonio Augusto, “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995). Evolución, estado actual y perspectivas”, *Derecho internacional y derechos humanos (libro conmemorativo de la XXIV sesión del programa exterior de la academia de derecho internacional de La Haya del 24 de abril al 6 de mayo de 1995)*, Costa Rica, IIDH-ADIH, 1996; Rosabal de Roht, Ana Lorena, “El sistema interamericano: de la unión política a la protección internacional de los derechos humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Colombia, 1995; Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Madrid, IIDH-Civitas, 1987; García de Enterría, Pedro *et al.*, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1983; Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, CIDH-UNAM, 1999; *id.*, “El sistema americano de protección de los derechos humanos”, *Protección jurídica de los... cit.*; *id.*, “Reflexiones sobre la organización y el funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Protección jurídica de los... cit.*; *id.*, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, entre otros.

<sup>53</sup> Cfr. Cappelletti, Mauro, “Apuntes para una fenomenología de la justicia en el siglo XX”, *Revista Judicial*, Costa Rica, año XII, núm. 45, diciembre de 1998; *id.*, “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986.

<sup>54</sup> Véanse, por todos, Bobbio, Norberto, *Los problemas de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona, Gedisa, 1982, y Cappelletti, Mauro, “El significado del control judi-

se sigue la exigencia de que, con independencia de las instancias supranacionales, se cuente con instrumentos procesales de derecho interno que defiendan eficazmente esos derechos. Lo cual no es un asunto menor, ya que el concepto sustancial de la democracia depende de la existencia y la efectividad de dichos instrumentos procesales.<sup>55</sup> Se trata de hacer realidad el nuevo paradigma de la democracia constitucional defendido por la teoría garantista del derecho.<sup>56</sup>

México no ha permanecido aislado de este movimiento mundial, toda vez que ha suscrito un gran número de instrumentos de carácter internacional para la protección de los derechos humanos de la más diversa índole.<sup>57</sup> Todos estos derechos establecidos en convenciones y tratados internacionales son derecho positivo mexicano de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución general de la República.

No obstante la trascendencia de muchos de esos derechos humanos, éstos carecen de una tutela jurisdiccional directa. Es cierto que la violación de alguno de estos derechos podría ser invocado en una demanda de amparo, ya que su afectación implicaría necesariamente la violación de la garantía de legalidad establecida en el primer párrafo del artículo 16 constitucional. Sin embargo, la experiencia derivada de la promoción de un número importante de demandas de amparo en las que se establece

cial de constitucionalidad de las leyes en el mundo contemporáneo”, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.

55 El prestigiado jurista italiano Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales expresan la dimensión sustancial de la democracia en oposición a la dimensión política o formal (*Derechos y garantías...*, cit., p. 50); son sustanciales porque son relativos no a la forma (al quién y al cómo) sino a la sustancia o contenido (al qué) de las decisiones, o sea al qué no es lícito decidir o no decidir (p. 51); con lo que resulta, en opinión del autor, desmentida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de la mayoría son normas formales en orden a lo que es decidible por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben la esfera de lo indecidible: de lo no decidible que, y de lo no decidible que no, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales.

56 Véase Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

57 De la información obtenida de las páginas de *Internet* de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se desprende que México ha suscrito 58 tratados internacionales en la materia. El Senado no maneja esa información al público. Véanse [www.sre.gob.mx/derechoshumanos/instrume.htm](http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/instrume.htm) y [www.cndh.org.mx/principal/document/juridica/tratati/frtrat.htm](http://www.cndh.org.mx/principal/document/juridica/tratati/frtrat.htm)

como concepto de violación el desconocimiento de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, demuestra que casi nunca los juzgadores de amparo entran al análisis de dichas cuestiones. Asimismo, son muy pocos los abogados que alegan violaciones a este tipo de derechos en las demandas de amparo. Por tanto, la aplicación jurisdiccional de esas normas es casi nula, con los innegables problemas de indefensión para los gobernados, ya que, contra lo que alguien sostiene,<sup>58</sup> los derechos humanos internacionales amplían y enriquecen las garantías individuales consagradas por la Constitución.

En el proyecto de la Comisión se propone la modificación del artículo 103 constitucional para incluir la protección de derechos humanos consagrados en cinco instrumentos generales de carácter internacional, a saber: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se consideró oportuno incluir a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a pesar de que no se trata técnicamente de tratados. Esto en virtud de que son instrumentos internacionales que, de conformidad con el derecho internacional, tienen contenido normativo y, por ende, obligatoriedad.

Si bien entendemos que la obligatoriedad en derecho internacional de las declaraciones de derechos humanos no es una cuestión pacífica, consideramos que la doctrina más autorizada otorga suficientes argumentos para pronunciarnos por la afirmativa. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la cuestión, referiremos algunas de las razones que sostienen los efectos jurídicos de las declaraciones internacionales en materia de derechos humanos.

Manuel Becerra Ramírez manifiesta que la objeción que pudiera hacerse a la obligatoriedad de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no toma en cuenta las siguientes razones: a) la declaración sirve como guía normativa en materia de derechos humanos de las acti-

58 El maestro Burgoa, en su vehemente crítica al proyecto de nueva Ley de Amparo, afirma que suponer que las garantías individuales y los derechos humanos son diferentes, es una "suposición aberrativa", *¿Una nueva Ley de Amparo...?, cit.*, p. 18.

vidades de la ONU, y b) muchas de las normas contenidas en la Declaración son parte del derecho consuetudinario internacional, y aún más, algunas de las normas son parte del *ius cogens internacional*.<sup>59</sup> También en este carácter de normas de *ius cogens* encuentran el valor normativo de las declaraciones en la materia otros autores, como Héctor Faúndez Ledesma.<sup>60</sup>

En el mismo sentido, el destacado jurista Héctor Gros Espiell afirma que el deber de respetar los derechos del hombre es una norma imperativa de *ius cogens*;<sup>61</sup> además de que la internacionalización de los derechos humanos implica la consideración del hombre como sujeto de derecho internacional.<sup>62</sup> De manera contundente, Gros Espiell sostiene que:

...la Declaración Universal de los Derechos Humanos es considerada hoy, pese a que fue aprobada por una resolución de la Asamblea General y que no es un tratado o convenio, como fuente de derecho, de la que resultan derechos y deberes para los individuos y obligaciones específicas para todos los Estados que integran la Comunidad Internacional. La Declaración Universal, que pretende afirmar la existencia de una concepción común a todo el mundo de los derechos del hombre, sin perjuicio de reconocer la existencia de diferentes sistemas ideológicos, políticos, económicos y sociales y teorías diversas sobre la naturaleza de los derechos humanos adoptados por los Estados que integran esa comunidad, está en el fundamento de todo el sistema de las Naciones Unidas en la materia.<sup>63</sup>

Asimismo, el profesor Gros Espiell manifiesta que a pesar de que la Declaración al no ser un tratado fue concebida para tener un valor moral y político, adquirió luego verdadero carácter obligatorio, “ya sea porque se le consideró como una expresión de la costumbre internacional en la materia, o como una interpretación de la Carta (de la ONU) a la que la comunidad internacional atribuyó reiteradamente fuerza vinculante, o como expresión de unos principios generales que, por su naturaleza fundamental, poseían en sí mismos ese carácter”.<sup>64</sup>

59 Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho internacional público*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 127.

60 Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, p. 30.

61 Gros Espiell, Héctor, “Instituciones internacionales...”, *op. cit.*, p. 26.

62 *Ibidem*, p. 29.

63 *Ibidem*, p. 31.

64 *Estudios sobre derechos humanos II*, Madrid, IIDH-Civitas, 1988, p. 31.

De igual forma, Pieter van Dijk manifiesta que los valores normativos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los efectos normativos generados por ella no dependen solamente, ni primariamente, de su estatus legal, sino de su autoridad dentro de la comunidad internacional y dentro de los países del mundo. El carácter normativo de este compromiso ha sido reconocido en ambos niveles, nacional e internacional, por instituciones políticas y legales.<sup>65</sup>

Todos los razonamientos anteriores relacionados con la Declaración Universal de los Derechos Humanos son aplicables a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Otro aspecto que vale la pena explicitar es el concerniente a las razones que tuvo en cuenta la Comisión redactora para limitar la protección directa vía juicio de amparo a los cinco instrumentos de carácter general arriba referidos. En primer término, se consideró la situación de que no existe uniformidad entre los distintos órganos gubernamentales con competencia en la materia sobre el número de tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados y ratificados por México.<sup>66</sup>

En segundo lugar, y esto es lo más relevante, se estimó que un número significativo de esos tratados se encuentran redactados con fórmulas am-

<sup>65</sup> Dijk, Pieter van, *op. cit.*, pp. 108 y 109.

<sup>66</sup> Ya se indicó que en el Senado de la República no existe información pública confiable sobre el número de tratados internacionales suscritos y ratificados por México en la materia de derechos humanos. Por lo que respecta a la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si bien coinciden en el número de 58, existen discrepancias en los instrumentos específicos de que se trata. Así, Relaciones Exteriores considera los siguientes tratados no incluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 1. Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; 2. Protocolo a la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; 3. Estatuto de los Apátridas; 4. Convenio (182) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil; 5. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 6. Convenio Internacional del Trabajo (159) sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas. Por otro lado, la lista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a diferencia de la lista de la Secretaría de Relaciones Exteriores, considera dentro de los tratados en materia de derechos humanos los siguientes: 1. Convenio y Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado; 2. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; 3. Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de la Propiedad Ilícita de Bienes Culturales; 4. Convenio sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos; 5. Convención sobre Extradición, y 6. Convención sobre la Diversidad Biológica.

biguas, ya que buscan responder a circunstancias políticas coyunturales, y se encuentran supeditados a la necesidad de englobar una diversidad de intereses de los distintos Estados y sus diferentes formas de organización, las cuales no solamente son distintas, sino incluso contradictorias. Ante tal situación, se estimó riesgoso establecer la protección directa a través del amparo, ya que podría provocar consecuencias indeseadas. Con todo, debe tenerse presente que los tratados en cuestión encuentran defensa a través de la violación de las citadas garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Suprema Corte de Justicia consideró inadecuada la limitante propuesta por la Comisión redactora y modificó los artículos 103 del proyecto de reformas a la Constitución y 1o. del proyecto de nueva Ley de Amparo para establecer, en el punto que nos ocupa, que el amparo es procedente por violación a “los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales en la materia que estén de acuerdo con aquélla, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado”.

En la exposición de motivos del proyecto modificado se justifican estos alcances como sigue:

Se estimó entre la pertinencia de limitar la protección a determinados instrumentos o dejar una fórmula general que incluyera a todos los posibles, inclinándose por ésta última en tanto que se evitan los posibles errores de omisión que implica el casuismo, y se deja la puerta abierta para no estimar como objeto de protección aquellas materias en que se haya hecho reserva expresa al suscribirse el instrumento en cuestión.<sup>67</sup>

Como puede verse, no se expresan las razones que desestimen las expuestas por la Comisión redactora, sino se fundamenta la nueva redacción en cuestiones distintas. Del mismo modo, se hace notar que la redacción del proyecto modificado podría llevar a concluir que lejos de ampliarse el número de instrumentos protegidos de manera directa se reducen, ya que únicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos son

<sup>67</sup> *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2001, pp. 33 y 34.



propiamente instrumentos *generales*, todos los demás tratados suscritos por México se refieren a materias específicas. No obstante, la exposición de motivos aclara que el texto se refiere a cualquier tratado en la materia de derechos humanos suscrito y ratificado por México.

Con todo, quedan excluidas de control constitucional directo, al no ser tratados, las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos.

En otro orden de ideas, es importante analizar si la protección directa de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales modifican la jerarquía de las fuentes del sistema jurídico mexicano. En la tendencia que se aprecia en el derecho comparado relativa a la extensión del ámbito de protección de los juicios constitucionales, y en lo previsto en materia de derechos humanos por diferentes instrumentos del derecho internacional, las soluciones sobre la jerarquía normativa distan de ser uniformes. En algunos casos se le otorga jerarquía constitucional a todos los instrumentos celebrados por un Estado; mientras que en otros países únicamente a algunos de ellos; al tiempo que en otros sistemas son objeto de protección, pero sin dotarlos de jerarquía constitucional; por último, existen países en los cuales se prevé que el contenido de esos instrumentos debe guiar la interpretación que de los derechos fundamentales hagan los tribunales nacionales.<sup>68</sup>

De aprobarse la propuesta de reformas constitucionales es evidente que operará una trascendente modificación en el juicio de amparo, incluso en cuanto a su denominación común como “juicio de garantías”. Sin embargo, se mantiene la jerarquía infraconstitucional de los tratados internacionales, aun cuando éstos sean objeto de protección del juicio de amparo. Por tanto, se conserva la ubicación de estos tratados en grado inferior a la Constitución pero superior a las leyes federales y locales, según lo establecido por el criterio del Pleno de la Corte de 1999.<sup>69</sup>

68 Al respecto, véanse Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 486-490; Dulitzky, Ariel E., “Los tratados de derechos humanos en el constitucionalismo iberoamericano”, *Estudios especializados de derechos humanos I*, Costa Rica, IIDH, 1996, pp. 131-135; Bidart Campos, Germán, “Jerarquía y prelación de normas en un sistema internacional de derechos humanos”, *Liber amicorum. Héctor Fix-Zamudio*, Costa Rica, CIDH, 1998, vol. I, pp. 450 y 451, entre otros.

69 Pleno, tesis P. LXXVII/99, novena época, *SJF*, t. X, noviembre de 1999, p. 46: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN

El criterio de la Suprema Corte antes referido modifica la interpretación que tradicionalmente se había seguido por nuestros tribunales, que equiparaba la jerarquía de los tratados a la de las leyes federales<sup>70</sup> —como sucede en los Estados Unidos de América—. <sup>71</sup> El novedoso criterio ha pro-

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

<sup>70</sup> Pleno, tesis P. C/92, octava época, *SJF*, diciembre de 1992, p. 27.

<sup>71</sup> Véanse Henkin, Louis, *International Law: Politics, Values and Functions*, Boston, Martins Bihhoff Publishers, 1990, pp. 95-104; Jackson, John H. *et al.*, *Legal Pro-*

vocado acaloradas discusiones en el foro.<sup>72</sup> No es éste el lugar para analizar el criterio vigente de la Corte mexicana, en cuanto a la argumentación que la sustenta y las consecuencias que genera,<sup>73</sup> sino exclusivamente en relación con la jerarquía que tendrían los tratados internacionales en materia de derechos humanos, si se aprobara el proyecto de reforma al artículo 103.

En primer lugar, debemos estudiar cómo se impactaría la jerarquía de las fuentes del orden jurídico mexicano en caso de que la Corte modificara la interpretación del artículo 133 constitucional, para considerar que, de conformidad con este precepto, los tratados y las leyes federales tienen igual jerarquía.

*blems of International Economic Relations*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1995, pp. 117-184, entre otros.

<sup>72</sup> José Ramón Cossío realizó un severo cuestionamiento a los fundamentos de la sentencia de la Suprema Corte: “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País*, México, núm. 107, febrero de 2000. En la revista *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (México, núm. 2, julio-diciembre de 2000) se publica un interesante encuentro en el que Manuel Becerra, Jorge Carpizo, Edgar Corzo y Sergio López-Ayllón analizan la resolución referida. Por otro lado, debe decirse que si bien la mayoría de las posturas contrarias al criterio de la Corte no se han publicado, sí se han externado en distintas conferencias y encuentros académicos, como, por ejemplo, en la sesión de las Comisiones Unidas de Derecho Internacional y de Derecho Constitucional de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, celebrada el 15 de mayo de 2000, en la cual los barristas hicieron valer diversas objeciones a la interpretación de la Corte, tanto desde el punto de vista de los argumentos que la sustentan como desde la perspectiva de las consecuencias que genera.

<sup>73</sup> Dentro de estas últimas, piénsese en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como un ejemplo que nos demuestra algunas de las graves consecuencias del nuevo criterio. Dicho instrumento tiene en nuestro país una jerarquía supralegal; sin embargo, en los Estados Unidos de América no es un tratado sino un acuerdo ejecutivo (*agreement*) inferior al derecho federal y estatal. Entre otras cosas, en la legislación de instrumentación de dicho acuerdo se establece que: “No provision of the agreement, not the application of any such provision to any person or circumstance, which is inconsistent with any law of the United States shall have effect”. Para un análisis de los distintos instrumentos de derecho internacional en el derecho constitucional norteamericano y su jerarquía, véanse, además de las obras ya citadas, Tribe, Laurence H., *American Constitutional Law*, Nueva York, Foundation Press, 1999, pp. 219-230; Noward, Laurence H. y Rotunda, Ronald D., *Constitutional Law*, St. Paul, Minnesota, West Publishing, 1991, pp. 197-227; Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, México, UNAM, 1966, vol. II, pp. 121-213; Corwin, Edward S., *The Constitution and What Means Today*, Princeton, Princeton University Press, 1978, pp. 168-176; Pritchett C., Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, pp. 437-459.

En este supuesto, la reforma propuesta al artículo 103 de la Constitución implicaría la existencia de tratados internacionales de distinta jerarquía. Los tratados en materia de derechos humanos tendrían una ubicación inferior a la norma fundamental, pero superior al derecho federal y estatal, tal sería una de las consecuencias de que sean objeto de protección constitucional directa. Mientras que el resto de los tratados se colocarían en un plano de igualdad con las leyes federales.<sup>74</sup> Del mismo modo, los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecerían sobre los tratados que versen sobre materias distintas. Esta consecuencia normativa nos parece sana, ya que no es conveniente que un tratado que protege derechos humanos tenga la misma jerarquía que un tratado en materia comercial.<sup>75</sup> Si así fuera, ¿qué tratado debe prevalecer en caso de conflicto?, ¿el posterior en tiempo? La necesaria prioridad de los tratados sobre derechos humanos es una razón más en favor de la reforma contenida en el proyecto.

Ahora bien, en la hipótesis de que se mantuviera el criterio actual de la Suprema Corte, en el sentido de que los tratados son de jerarquía inferior a la Constitución pero superior a las leyes federales y locales, debe analizarse si habría jerarquía entre los distintos tratados internacionales. En nuestra opinión, de aprobarse el proyecto de reforma constitucional, en caso de conflicto entre un tratado internacional sobre derechos humanos y otro que se refiera a materia diversa, debe prevalecer el primero; esto en virtud de que, al hacerse objeto de protección directa del juicio de amparo, automáticamente los derechos que consagra tienen prioridad sobre cualquier otra norma de carácter infraconstitucional. Los jueces federales estarían obligados a velar por su protección con independencia de lo que dispongan las leyes federales y locales, así como otros tratados. En suma, los tratados internacionales en materia de dere-

<sup>74</sup> Esto no produce las nefastas consecuencias que parecería a primera vista. Hay por lo menos tres puntos que lo confirman: el primero, la experiencia de los Estados Unidos de América; el segundo, el que se pueden encontrar criterios distintos de prelación de los tratados sin necesidad de recurrir al problema jerárquico (como lo hace, por ejemplo, Adame, Jorge, "Relaciones entre el Tratado de Libre Comercio y la legislación mexicana", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 16, núm. 16, 1992) y, por último, la necesidad de permitir al Estado mexicano alguna válvula de escape en compromisos que, en ocasiones, más que compromisos de Estado son asuntos de gobierno con miras meramente coyunturales.

<sup>75</sup> Máxime cuando, como ya se indicó, algunos de estos instrumentos tienen en los países contrapartes de México jerarquía infralegal.

chos humanos adquirirían un carácter inferior a la Constitución pero superior a las leyes federales y locales, así como de otro tipo de tratados internacionales.

En conclusión, con la reforma propuesta, que hace a los derechos humanos consagrados en tratados internacionales objeto de protección directa a través del juicio de amparo, se lograría un mayor conocimiento de los derechos humanos de los gobernados; tales derechos serían objeto de recreación jurisprudencial; la oponibilidad de estos derechos a cualquier disposición infraconstitucional de derecho interno e internacional, y avanzaríamos hacia una verdadera cultura de los derechos humanos, indispensable en cualquier Estado democrático.

Por otro lado, en la reforma al artículo 103 de la Constitución, coincidente con el artículo 1o. del proyecto de nueva Ley de Amparo, se amplía la protección a todo tipo de garantías, no únicamente las individuales, sino también las sociales.

Con todo lo anterior, se da una ampliación explícita de los contenidos a los cuales deberán subordinar sus actuaciones las autoridades públicas, lo que permitirá la consolidación del Estado de derecho y la progresiva judicialización de las actividades públicas.

En otro orden de ideas, en el proyecto se pretenden eliminar las dos últimas fracciones del actual artículo 103, en atención a que el sistema de resolución de controversias entre la federación y los estados o el Distrito Federal ya se encuentra específicamente regulado por el artículo 105 constitucional. Además de que, como ya se indicó, la Corte ha sostenido que estas fracciones se subsumen en la primera del actual artículo 103; la ilegalidad de los actos de las autoridades por la invasión de competencias entre ámbitos de gobierno puede ser impugnada por los particulares, como se ha hecho regularmente hasta ahora, mediante la invocación de la violación de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16.

Por último, se propone cambiar el término “leyes” del artículo 103 por el de “normas generales”, debido a que, en realidad, la denominación utilizada en nuestro actual artículo 103 es equívoca, ya que no sólo quedan incluidas las leyes en estricto sentido, sino también los tratados internacionales y los reglamentos expedidos por los titulares del Poder Ejecutivo a nivel federal y local, como lo señalan el octavo párrafo del artículo 94 y el inciso *a* de la fracción VIII del artículo 107 de la Cons-

titución. En ese sentido, se pretende que el juicio de amparo proceda en contra de todo tipo de normas generales, como lo son las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que, en ningún caso, podrían contravenir lo establecido por la Constitución general.

En virtud de lo anterior, se proponen, además, ajustes al texto constitucional para introducir el concepto “normas generales” en los términos antes señalados, que se contemplan en la reforma al artículo 107, fracciones VIII, inciso *a*, y IX.

En resumen, se amplía de manera importante el ámbito de protección del juicio de amparo; se establece la prioridad de los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos sobre otros tratados, así como sobre la legislación federal y local, y se aclara la redacción del precepto.

### CAPÍTULO TERCERO

LEGITIMACIÓN PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO . . . . .	41
I. El interés jurídico . . . . .	41
II. El interés legítimo . . . . .	55

## CAPÍTULO TERCERO

### LEGITIMACIÓN PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO

#### I. EL INTERÉS JURÍDICO

Uno de los aspectos del actual funcionamiento del juicio de amparo que restringe, en gran medida, su finalidad proteccionista es la limitada legitimación para promoverlo a través del interés jurídico, identificado como derecho subjetivo.

Como hemos sostenido en otra ocasión,<sup>76</sup> la identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo viene a ser una forma de privilegiar las actuaciones de los órganos del Estado frente a los particulares, sencillamente por la dificultad de éstos de hacer valer medios de impugnación. Es decir, si se parte de ciertos niveles de identificación entre la autoridad emisora del acto que se va a reclamar y aquélla que tiene a su cargo revisar su constitucionalidad, resulta más sencillo para la segunda cumplir con su función si la posibilidad de acceder al juicio de control deriva de la forma como la autoridad emisora de la norma o acto a combatir haya definido el derecho del ciudadano. En otras palabras, no es extraño que esa idea del interés jurídico haya sido establecida por Vallarta dentro de la dictadura de Díaz y después la hayan mantenido las cortes que actuaron en los años de la homogeneidad priísta, pues de esa forma era posible que la Corte subordinara su actuación frente al poder político a partir de la idea de que la cuestión discutida era puramente técnica y, por lo mismo, totalmente ajena a las propias cuestiones políticas.

Fortalece la tesis anterior el hecho de que, contra lo que comúnmente se piensa, el interés jurídico en su acepción estricta como derecho subjetivo no es consustancial al juicio de amparo. Por el contrario, en el siglo XIX, antes de la llegada de Vallarta, la Corte tenía una concepción amplia de la legitimación en el juicio de amparo. Así se desprende de la

<sup>76</sup> Cossío, José Ramón y Zaldívar, Arturo, “¿Una nueva Ley de Amparo? III”, *Este País*, México, núm. 124, julio de 2001, p. 45.



revisión de la primera época del *Semanario Judicial de la Federación*, en la cual se da cuenta de varios casos en que la Suprema Corte aceptó la procedencia del amparo para la protección de intereses urbanísticos, estéticos e incluso de simple comodidad.<sup>77</sup> El individuo promovía el amparo no únicamente en defensa de sus intereses, sino también en los de un sector amorfo de la comunidad.<sup>78</sup>

Así, por ejemplo, en 1872 se resolvió una demanda de amparo promovida en representación de una menor contra actos del ayuntamiento de Ciudad Guzmán, Jalisco. La controversia se había planteado en contra de la orden de demoler un pórtico o portal en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La Corte otorgó el amparo, a pesar de que, como indica don Lucio Cabrera, la autoridad no pretendía destruir su casa, sino el ambiente natural y arquitectónico en el que se localizaba la propiedad.<sup>79</sup> Con esa resolución, la Corte protegió no sólo a la quejosa, sino a los vecinos y al ambiente de la comunidad.<sup>80</sup>

Es fácil apreciar que el criterio plasmado en el asunto arriba mencionado era sumamente adelantado para su tiempo; época en la que estaban en etapa de construcción los derechos fundamentales en su sentido clásico de derechos de libertad, pero en la que no nacían aún los derechos sociales o prestacionales, ya no digamos los llamados derechos humanos de la tercera generación. Incluso, para nuestro tiempo, la resolución de la Corte sería considerada moderna y adecuada.

Lamentablemente estos criterios vanguardistas se fueron perdiendo. Desde que Vallarta llega a la presidencia de la Suprema Corte no hay noticia de precedentes en los cuales se acepte la legitimación en términos amplios. Por el contrario, es a partir de entonces en que se empieza a elaborar toda una construcción para exigir la afectación de un derecho subjetivo como requisito para la procedencia del juicio de amparo. Como sostiene Lucio Cabrera: “el individualismo y el fortalecimiento de la administración pública fueron dos de las características de la época porfirista”.<sup>81</sup>

77 Cfr. Cabrera Aceves, Lucio, “Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo”, *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

78 *Ibidem*, p. 91.

79 *Idem*.

80 *Idem*.

81 *Idem*.

Durante el siglo XX puede afirmarse que, salvo casos muy aislados, el Poder Judicial federal y particularmente la Suprema Corte restringieron el acceso al amparo al acreditamiento del interés jurídico como derecho subjetivo en su concepción más rígida.

Veamos los requisitos que se derivan de una de las tesis de la jurisprudencia tradicional:

INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN. *El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.* En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un “poder de exigencia imperativa”; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el or-

denamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan “el poder de exigencia” correspondiente.<sup>82</sup>

De conformidad con el criterio transcrito se requiere para el interés jurídico: *a*) la existencia de un derecho establecido en una norma jurídica (derecho objetivo); *b*) la titularidad de ese derecho por parte de una persona; *c*) la facultad de exigencia para el respeto de ese derecho, y *d*) la obligación correlativa a esa facultad de exigencia. Sin la existencia de esos requisitos el amparo es improcedente por la carencia de interés jurídico.

Tal conceptualización del interés jurídico no se compadece con las necesidades de una sociedad moderna ni da respuesta a los retos del derecho público contemporáneo. Se privilegia a la autoridad frente al gobernado y se consuman sectores amplios de impunidad, en momentos en que la lucha por los derechos fundamentales es de tal importancia que, incluso, su consagración y la existencia de garantías procesales efectivas es requisito para que un Estado pueda ser calificado como democrático en sentido sustancial.<sup>83</sup> La consolidación de un auténtico Estado de derecho requiere, en el feliz título de un citado libro del profesor García de Enterría, una verdadera lucha contra las inmunidades del poder.<sup>84</sup>

82 Pleno, séptima época, *SJF*, t. 37, primera parte, p. 25 (cursivas nuestras). La necesidad de que se trate de un derecho tutelado por el orden jurídico de manera expresa, *i. e.* el derecho objetivo, ha sido sostenido de manera reiterada por la Suprema Corte, véase, por ejemplo, Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. CXX, p. 568: “INTERÉS JURÍDICO, NATURALEZA DEL. Aunque manifieste el quejoso que el acto reclamado afecta a su interés económico, éste es diverso del interés jurídico y si bien es cierto que toda situación favorable a la satisfacción de una necesidad resulta un interés, éste no siempre puede calificarse de jurídico, pues para que tenga este carácter es menester que el derecho objetivo lo tutele a través de alguna de sus normas y si no lo hace así, el puro interés material no puede ser protegido por el juicio de garantías”.

83 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, *cit.*, y Zaldívar, Arturo, “Los poderes privados...”, *op. cit.*

84 García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Ma-

En efecto, la exigencia del interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo deja fuera de control jurisdiccional una gran cantidad de actos de autoridad que lesionan la esfera jurídica de los particulares, pero que no afectan un derecho subjetivo, o que lo afectan sólo de manera indirecta.<sup>85</sup> Es común encontrar actos de autoridad que lesionan gravemente el patrimonio de los gobernados pero que, por no violentar un derecho subjetivo, no son susceptibles de impugnación procesal.<sup>86</sup>

Asimismo, quedan ajenos a la protección del amparo los llamados intereses difusos y colectivos. Como enseña el maestro Fix-Zamudio en su *descripción provisional* del concepto, se trata de aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses, que se refieren esencialmente al consumo, al medio ambiente, a los problemas urbanos y al patrimonio artístico y cultural, entre los más importantes.<sup>87</sup>

Por su parte, la doctrina brasileña distingue entre los intereses colectivos y los intereses difusos propiamente dichos. Ambas categorías son metaindividuales, en el sentido de que no pertenecen a un titular deter-

drig, Civitas, 1983. Si bien el profesor español utiliza el término a propósito del control jurisdiccional de las facultades discrecionales, por mayoría de razón, es oportuno en cuanto al acceso a los instrumentos de derecho procesal constitucional.

<sup>85</sup> Segunda Sala, séptima época, *SJF*, t. 145-150, tercera parte, p. 167: “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. La afectación de los intereses jurídicos debe realizarse de manera directa para que sea procedente el juicio de amparo. No acontece esa situación cuando es mediata la afectación que produce al promovente del amparo el acto de autoridad que éste reclama”.

<sup>86</sup> Véase, por ejemplo, Tercera Sala, séptima época, *SJF*, t. 193-198, cuarta parte, p. 80: “INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS ECONÓMICO. DIFERENCIA. Debe distinguirse entre interés jurídico, como condición para la procedencia del juicio de amparo, y el perjuicio económico sufrido por un individuo o conjunto de individuos en virtud de la realización del acto reclamado, perjuicio este último que no es suficiente para la procedencia del juicio de garantías, pues bien pueden afectarse los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica; surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, derivados de las normas del derecho objetivo. Si las leyes impugnadas no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de la quejosa, ésta carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo, y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio”.

<sup>87</sup> “Ponencia de Héctor Fix-Zamudio”, *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman...*, cit., p. 72.

minado, sin embargo, los intereses colectivos son los intereses comunes a una colectividad de personas entre las que existe un vínculo jurídico (colegios de profesionales, condominios, etcétera). En los intereses difusos propiamente dichos, por el contrario, no existe ese vínculo jurídico, sino situaciones contingentes o accidentales (habitar en la misma región, consumir el mismo producto, vivir en determinadas circunstancias socioeconómicas, etcétera).<sup>88</sup>

Es el caso que en el estado actual del juicio de amparo los intereses difusos y colectivos no pueden ser materia de protección por parte de nuestra institución procesal. Lo que significa un notorio atraso en relación con los avances en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados que se aprecian en derecho comparado, y un enorme obstáculo en la consecución del acceso a la justicia de los mexicanos.<sup>89</sup> De nada sirve el reconocimiento jurídico de intereses supraindividuales si se niega su acceso a la justicia.<sup>90</sup>

Se agrava más esta situación cuando, además, se exige al quejoso la prueba plena de dicho interés jurídico, es decir, éste no puede inferirlo el juzgador con base en presunciones que se deriven del expediente.<sup>91</sup> Esta interpretación nos parece inadecuada. En nuestra opinión, sería jurídicamente correcto analizar, a partir de cualquier medio probatorio y

88 Pellegrini Grinover, Ada, “Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores (A lei brasileira n. 7,347 de 24 de julho de 1985)”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. III: *Derecho procesal*, México, UNAM, 1988, p. 2327. Aunque desde otra perspectiva, en España también se ha entendido que puede distinguirse entre intereses difusos y colectivos; el interés colectivo es un interés de grupo, imputable a una colectividad organizada. El interés difuso, en principio, carece de una representación organizada (González Cano, María Isabel, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 99-112). Para los efectos de este trabajo tomaremos ambas categorías (colectivos y difusos) de manera indistinta, como si cualquiera de ellas incluyera a la otra.

89 Véanse Cappelletti, Mauro, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bolonia, Il Mulino, 1994, pp. 71-131; *id.* y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, especialmente pp. 35 y ss.

90 Silguero Estargan, Joaquín, *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, España, Dykinson, 1995, p. 25.

91 Así, por ejemplo, la siguiente tesis jurisprudencial: “INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIEMENTE. En el juicio de amparo, la afectación del interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse solamente a base de presunciones”. Segunda Sala, séptima época, *SJF*, t. 205-216, tercera parte.

mediante un razonamiento abierto, el acreditamiento del interés jurídico; ya que la regla general es la procedencia del amparo y debería interpretarse la ley en el sentido más favorable a la procedencia del juicio.<sup>92</sup>

Se han hecho algunos esfuerzos aislados para tratar de interpretar de manera menos rigorista el interés jurídico; si bien, siempre mediante la exigencia de encontrar acomodo en la tesis tradicional de que el interés jurídico se identifica con el derecho subjetivo. Quizá por esta razón los intentos aludidos son aislados e incluso contradictorios con otros asuntos fallados por los mismos órganos jurisdiccionales. Además, muchos de estos precedentes no han sido publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Sin pretender ser exhaustivos, de manera enunciativa es interesante analizar algunos precedentes que confirman lo hasta ahora expuesto:

1) Un primer ejemplo es el caso del cambio de adscripción de policías preventivos. Durante la séptima época del *Semanario Judicial de la Federación* algunos tribunales colegiados de circuito consideraron que los servidores públicos carecían de interés jurídico cuando “no existe prueba en autos de que el quejoso sea titular de un derecho que se traduzca en la inamovilidad de las funciones que desempeña como miembro de tal policía”.<sup>93</sup> De conformidad con este criterio, se requeriría norma general o individual que de manera expresa estableciera el derecho a la inamovilidad, para acreditar el interés jurídico que hiciera procedente el juicio de amparo.

Sin embargo, otro tribunal colegiado estimó que cuando el cambio de adscripción implica el cambio de personal de línea al de servicios sí hay interés jurídico, en virtud de que “no siendo iguales las funciones que desempeña el personal de línea y el de servicios, el cambio de adscripción de los miembros de la policía preventiva sí afecta sus intereses jurídicos, por cuanto importa una modificación a su calidad de servidores públicos”.<sup>94</sup> Nótese que aunque se trata de un criterio más abierto, se

92 Ésta es la tendencia internacional; así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha considerado en diversas ocasiones que el principio *pro actione* se encuentra implícito en el artículo 24.1 de la Constitución. Véase, entre otras, la sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional 252/2000.

93 Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 193-198, sexta parte, p. 134.

94 Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 181-186, sexta parte, p. 146.

busca encontrar fundamento en la afectación de un derecho subjetivo, *i. e.* modificación a su calidad de servidores públicos. Por otro lado, a *contrario sensu*, cualquier cambio de adscripción que no implique modificación de personal de línea al de servicios o viceversa no sería justificable.

En suma, mientras el primer tribunal exigía el derecho objetivo que expresamente estableciera la inamovilidad, para el segundo el interés jurídico existe aun sin esta norma específica, pero sólo cuando el cambio de adscripción implica modificación en la calidad de servidor público. De donde se sigue que los servidores públicos pueden ser cambiados de adscripción sin posibilidad de defensa en la mayoría de los casos.

2) Un caso que demuestra lo limitado de la protección con el actual concepto de interés jurídico, es el relativo a la fijación de precios máximos a bienes de consumo necesario por parte del Ejecutivo. A pesar de que la ley que sirvió para fijar el criterio que vamos a comentar ha sido abrogada, vale la pena su análisis, toda vez que sigue siendo actual el fondo del problema.

Un tribunal colegiado sostuvo que:

...la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica ningún derecho concede al consumidor para ser oído por la autoridad que, en ejercicio de una facultad discrecional, fija un precio a los artículos del consumo necesario. En estas circunstancias, el amparo del consumidor resulta improcedente, ya que, aun cuando pudiera existir un perjuicio económico, no existe un interés legalmente protegido.<sup>95</sup>

Se parte, una vez más, de la identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo, y se desestima la protección constitucional a pesar de ser reconocidos los daños económicos a la parte quejosa.

3) Un criterio interesante que rompe la camisa de fuerza del derecho subjetivo clásico es de don Guillermo Guzmán Orozco, quien, como magistrado de circuito, impulsó la tesis siguiente:

PATENTES. INTERÉS JURÍDICO. No puede negarse interés jurídico para promover una demanda administrativa de nulidad de una patente, en términos del artículo 95 de la Ley de la Propiedad Industrial, a aquella persona

<sup>95</sup> Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 85, sexta parte, p. 63.

contra la cual se ha promovido una diversa demanda de declaración de invasión de la propia patente, en términos del artículo 84. Pues resulta manifiesto que la persona que elabora o fabrica un artículo que se dice invade una patente, sufriría un perjuicio legal con la declaración relativa si llegase a dictarse, y se le privaría indebidamente del derecho de fabricar su producto, si la patente que se dice inválida está afectada de nulidad.<sup>96</sup>

Debemos notar que en el criterio transcrito no se exige título alguno, *i. e.* tener registrada una patente, para el acreditamiento del interés jurídico, sino se protege el derecho de la quejosa a fabricar un producto. De esta forma, aunque no se diga expresamente, se le da al interés jurídico una extensión que excede la identificación tradicional entre interés jurídico y derecho subjetivo. El interés emana directamente de las libertades consagradas por la Constitución, sin que para su existencia se exija constancia administrativa alguna.

A partir de razonamientos similares pudo haberse ampliado la protección del juicio de amparo. Lamentablemente, como en muchos otros casos, la sabia voz de Guzmán Orozco no fue escuchada por quienes integran la Suprema Corte de Justicia.

4) Un caso relevante, que demuestra las dificultades de avanzar hacia una más amplia protección de los gobernados bajo la figura del interés jurídico, es el relativo a la legitimación de los residentes de una zona afectados por violaciones a las normas en materia de asentamientos humanos.

Como veremos a continuación, durante la octava época, la Suprema Corte estableció un criterio progresista que auguraba el inicio de una ampliación a nivel jurisdiccional del concepto de interés jurídico. Con posterioridad, el máximo tribunal modificó ese criterio para volver a esquemas restrictivos.

En efecto, la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, con motivo del amparo en revisión 1171/92, aprobó la tesis VIII/93, en la cual establece que el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, vigente en aquella época, tutela un interés jurídico para exigir que se realicen las suspensiones, demoliciones o modificaciones necesarias, a fin de que se cumplan los ordenamientos aplicables, en los casos

<sup>96</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 83, sexta parte, p. 51.



en que se estén efectuando, en virtud de licencias o autorizaciones expedidas por la autoridad correspondiente, construcciones, fraccionamientos, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano aplicables y que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos.

Atento al criterio que nos ocupa, este derecho se puede ejercer por los habitantes directamente afectados ante las propias autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes están obligados a resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito respectivo, según el precepto legal arriba citado.<sup>97</sup>

La tesis de la Tercera Sala sirvió como fundamento para que los vecinos afectados por el desconocimiento de la normatividad que regula las construcciones, fraccionamientos, usos de suelo, etcétera, estuvieran en posibilidad de impugnar las autorizaciones otorgadas por las autoridades administrativas a través del juicio de amparo.

Lamentablemente, en la novena época, el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de criterios entre la Tercera y la Cuarta salas, emitió una tesis de jurisprudencia que significa un serio retroceso para la finalidad protectora del juicio de amparo. Los argumentos del Pleno son los siguientes:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SÓLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE. El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente

97 Tercera Sala, octava época, *SJF*, t. XI, febrero de 1993, p. 6.

regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada.<sup>98</sup>

Como se desprende de la transcripción de la tesis, la Suprema Corte razona como sigue: *a)* la ley establece un derecho de preservación del entorno ecológico; *b)* la misma ley impone la obligación de deducir dicho derecho primero ante las autoridades administrativas; *c)* esta obligación no es potestativa, y *d)* el interés jurídico sólo se afecta cuando se ejercita el derecho ante las autoridades administrativas, pues una conducta no puede estar prohibida y permitida.

Nos parece que el razonamiento contenido en la tesis no es afortunado y que, incluso, se confunden cuestiones que son ajenas al acreditamiento del interés jurídico, por lo que de las premisas que se invocan no se siguen las conclusiones del criterio.

En primer término, la Corte reconoce la existencia de un derecho (“de preservación del entorno ecológico”), para después hacer depender la propia existencia de ese derecho a la vía procedimental ante la cual debe deducirse de conformidad con la ley. De llevar al absurdo las ideas comentadas, resultaría que cualquier acto de autoridad sujeto al principio de definitividad para acudir al amparo implicaría la falta de interés jurídico, es decir, la inexistencia del derecho hasta que es ejercitado en la vía procedimental oportuna. Asimismo, confunde la existencia del interés jurídico con la existencia del acto de autoridad, conceptos completamente distintos. Por otro lado, la ley no prohíbe nada, simplemente establece una vía administrativa para ejercitar el derecho de oposición.

Del texto del artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos se corrobora que la interpretación de la Corte no es sostenible:

Artículo 57. Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los re-

98 Pleno, tesis P/J 5/97, novena época, *SJF*, t. V, enero de 1997, p. 6.

sidentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oírán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente.

Se observa que el precepto, en su primer párrafo, establece un derecho en favor de los residentes del área directamente afectada por construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos que contravengan las disposiciones de desarrollo urbano —derecho de preservación al entorno ecológico, según la tesis que nos ocupa—, para exigir que se apliquen medidas de seguridad y las sanciones procedentes.

Una vez que se establece el derecho, en el segundo párrafo se prevé un procedimiento administrativo para ejercitar ese derecho. La vía administrativa para dirimir el derecho no genera la existencia del derecho. Podría incidir en la necesidad de agotar esa instancia administrativa, pero no en la existencia misma del derecho tutelado.

De tal suerte, de considerarse inconstitucionales las normas generales en la materia (ley, reglamentos, programas sectoriales, etcétera) no sería necesario agotar la instancia administrativa y, por supuesto, no sería dable sostener la ausencia de acto autoritario.<sup>99</sup>

5) Un caso interesante es el del *Grupo de los Cien*. Si bien no se trata de decidir sobre el interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo sino para la interposición de un recurso administrativo, el asunto es relevante, tanto porque los razonamientos del tribunal colegiado que resolvió son aplicables al amparo, cuanto porque se discutió en el Pleno de la Suprema Corte la conveniencia de ejercitar la facultad de atracción.

Para fijar la cuestión debatida en necesario hacer una síntesis de los antecedentes del caso.<sup>100</sup> Homero Aridjis, por su propio derecho y en representación del Grupo de los Cien Internacional, A. C., promovió juicio de amparo en contra de una resolución del director general de asun-

<sup>99</sup> El criterio del Pleno ha sido reiterado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. XXIX/99, *SJF*, t. IX, marzo de 1999, p. 313.

<sup>100</sup> El resumen de antecedentes es elaborado tomando como base la resolución dictada en el recurso de revisión RA-861/96 por parte del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

tos jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por medio de la cual se desechó un recurso de revisión interpuesto por los quejosos en contra del acuerdo por el que se simplifica el trámite para la presentación de la manifestación del impacto ambiental.

En la demanda de amparo se afirma que los quejosos son personas que participan en forma activa y reconocida en la defensa del medio ambiente. Específicamente, se dice que Grupo de los Cien Internacional, A. C., es una persona moral legalmente constituida y que su objeto social se constituye, entre otros, “por el fomento al desarrollo integral del individuo a través del mejoramiento del medio ambiente; la atención a las necesidades ecológicas de los sitios donde residan sus asociados, y participar en todos los eventos que se relacionen con su objeto social, y manifestar su opinión en todo aquello que a dicho objeto concierna”.

El señor ministro Genaro David Góngora Pimentel solicitó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que ejerciera la facultad de atracción por considerar que el asunto revestía características especiales. Dicha Sala, por mayoría de cuatro votos, negó el ejercicio de la facultad de atracción.<sup>101</sup>

El ministro Góngora Pimentel formuló voto particular para sostener la procedencia de la facultad de atracción.<sup>102</sup> En esencia, el voto particular se apoya en lo siguiente: *a)* cada asunto debe analizarse en particular y de acuerdo a todos sus elementos concretos para decidir si debe ejercitarse la facultad de atracción; *b)* la característica “especial” significa que debe abordarse una serie de temas jurídicos relevantes, novedosos y complejos, de tal suerte que de la resolución de ese juicio de amparo se desprenderán nuevas orientaciones para la resolución de casos similares; *c)* asimismo, dicha característica especial radica en la problemática presentada y en el valor, utilidad o provecho para el orden jurídico en general; *d)* se trata de hacer un pronunciamiento sobre la legitimación de la quejosa como organización no gubernamental para impugnar un acto administrativo de carácter general, y a la vez, si por el principio de relatividad de las sentencias de amparo es procedente el juicio de amparo

101 Acuerdo de la Segunda Sala correspondiente a la sesión del 13 de septiembre de 1996, varios 1/96 (facultad de atracción).

102 Este voto particular puede consultarse en la obra de Góngora Pimentel, Genaro, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2000, Colección Lex, y en Cabrera Aceves, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000.

cuando existe un acuerdo trilateral suscrito por el Estado mexicano con Canadá y los Estados Unidos de América, donde diversos preceptos imponen la obligación a las partes contratantes de otorgar participación a la sociedad, en lo general, en la aplicación de las normas ambientales, e incluso deben proveer recursos o medios jurídicos para que los interesados tengan acceso en la aplicación y regulación del medio ambiente; aunado a que la materia de la protección al medio ambiente atañe al orden público y al interés social.

Negado que fue el amparo en primera instancia, el tribunal colegiado de circuito al resolver el recurso de revisión correspondiente otorgó el amparo a la parte quejosa, para lo cual, en lo que nos interesa, estableció que Grupo de los Cien Internacional, A. C., tiene interés jurídico para interponer el recurso administrativo atento su objeto social, y que Homero Aridjis también está legitimado, ya que de conformidad con el artículo 33 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cualquier persona está facultada para consultar las manifestaciones de impacto ambiental.

Desafortunadamente, a pesar de este precedente, en materia de amparo se ha optado seguir con criterios más cerrados.

6) Como se ha comentado, la experiencia nos indica que de vez en cuando algunos tribunales federales resuelven asuntos ampliando la legitimación en el amparo. Lamentablemente, son casos aislados y normalmente no se publican en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Don Lucio Cabrera, quien ha luchado desde hace tiempo, a través de su obra escrita, por la protección de los intereses difusos y colectivos mediante el amparo, da cuenta de dos asuntos fallados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito —del cual formaba parte don Guillermo Guzmán Orozco, ya que fue nombrado ministro de la Suprema Corte en julio de 1982— hace dos décadas.

En el asunto RA.108/80 de la Asociación de la Colonia Fuentes del Pedregal, fallado el 23 de abril de 1981, el tribunal federal sostuvo:

Los vecinos de una colonia o cualesquiera de ellos tienen interés en el aspecto urbano o urbanístico, estético y de jardines, etc., su colonia, pues no podría decirse —ya que la Constitución no lo dice— que la capital de la República es propiedad de los gobernantes en turno para el efecto de alterar el aspecto urbano, o suprimir parques y zonas verdes, o modificar el aspecto estético de la misma, y sería ilógico sostener que quien vive en

una colonia carece de interés en la misma y en sus áreas verdes y zonas públicas, siendo así que tales cosas afectan indudablemente el valor económico y estético del lugar que escogieron vivir...<sup>103</sup>

En el segundo caso citado por el doctor Cabrera, el tribunal sostuvo:

...si el acto reclamado se consuma puede causarle perjuicios difícilmente reparables al alterar el ambiente de la zona residencial de que se trata, con las molestias inherentes a una zona comercial de oficinas y por lo que toca al interés público, es de verse que sí puede haberlo en conservar zonas residenciales libres de edificios para oficinas como de hecho se observa en algunas colonias “pueriles” de la ciudad...<sup>104</sup>

Sin embargo, debe considerarse que a pesar de precedentes aislados y, por lo demás, poco frecuentes, sigue vigente la interpretación clásica del interés jurídico, con lo cual se deja fuera de la protección jurisdiccional a una gran cantidad de actos lesivos a los derechos fundamentales de los gobernados.

## II. EL INTERÉS LEGÍTIMO

Como puede observarse con la explicación anterior, es notorio que quedan ajenos al control jurisdiccional de amparo un número muy importante de actos autoritarios que lesionan los derechos fundamentales de los gobernados. Lo reducido del concepto del interés jurídico no se compadece con las exigencias de una sociedad moderna ni responde a los retos del derecho público contemporáneo. Es necesario que el amparo tutele los derechos fundamentales cuando éstos son vulnerados, aunque no se afecte un derecho subjetivo; asimismo, es menester que se abra la posibilidad de control en los casos de intereses difusos y colectivos.

Para responder a la problemática citada, en el proyecto de nueva Ley de Amparo se propone el establecimiento del interés legítimo. Esta figura ha tenido un importante desarrollo en la doctrina más prestigiada del derecho público contemporáneo y en el derecho comparado.<sup>105</sup>

103 Cabrera Aceves, Lucio, “Ponencia de...” , *op. cit.*, p. 93.

104 *Idem*; RA.264/80, Rosa Maurer de Gendraw, 29 de enero de 1982.

105 Sobre el interés legítimo la información doctrinal y jurisprudencial es abundante.

Algunas de las críticas que se han hecho al proyecto en este punto se deben al desconocimiento de lo que es el interés legítimo y a la falta de voluntad para tratar de comprenderlo.<sup>106</sup> Sin embargo, estamos ciertos que, como ha sucedido en otras latitudes, la incorporación del interés legítimo se traduciría en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Del mismo modo, el interés legítimo fortalecería al Estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hoy están ajenos de control jurisdiccional. No es ocioso repetir que únicamente habrá una democracia en sentido sustancial si existen garantías procesales eficaces en contra de cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados. Con razón afirma el ilustre jurista italiano Mauro Cappelletti que en el proceso jurisdiccional hay un núcleo fundamental de democracia,<sup>107</sup> y que, si existe un elemento fundamental de la democracia, éste consiste en hacer que

te, nos limitamos a citar algunas resoluciones y estudios: sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional Español 252/2000 del 30 de octubre del 2000; sentencia de la Tercera Sala segunda sección del Tribunal Superior Español del 11 de marzo de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo 124/1999; Nigro, Mario, *Giustizia Amministrativa*, Bolonia, Il Mulino, 1976, pp. 87-117; Bujosa Vadell, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, 1995; González Cano, María Isabel, *op. cit.*; García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1989; *id.*, “Los ciudadanos y la administración: nuevas tendencias en el derecho español”, consultable en el CD-ROM de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, *cit.*; en el mismo disco pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: Quintana López, Tomás, “Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales”; Lafuente Benaches, M., “La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativos después de la Constitución”; Tardío Pato, José Antonio, “Legitimación procesal e intereses legítimos”; López Ramón, Fernando, “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”; Rosa Moreno, Juan, “Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva”; García de Enterría, Eduardo, “Sobre los derechos públicos subjetivos”, entre otros.

<sup>106</sup> Ignacio Burgoa, después de manifestar que los autores del proyecto de nueva Ley de Amparo se inspiraron en “musas extranjeras”, como si la ciencia fuera cuestión de inspiración poética, afirma, sin mayor reflexión, que “el interés jurídico y el interés legítimo son idénticos”, para lo cual apela a la actualizada autoridad de Cicerón (*op. cit.*, p. 4 del Apéndice de la monografía). Sin negar la grandeza de Cicerón, es obvio que no se planteó estos problemas, por la simple y sencilla razón de que en la época en que vivió la problemática que nos ocupa no existía.

<sup>107</sup> Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa, 1993, p. 75.

todos tengan acceso al sistema jurídico, a sus organismos, derechos, tutelas y beneficios; en sentido amplio, el acceso a la justicia.<sup>108</sup>

La comprensión del interés legítimo no es fácil dentro de los esquemas en los que se ha desenvuelto el juicio de amparo mexicano desde finales del siglo XIX hasta la fecha. Es necesario, como sucede con múltiples de los avances contenidos en el proyecto, abrir la mente a novedosas categorías y a una forma más democrática de entender el papel del control de la constitucionalidad de las libertades.<sup>109</sup> Se trata de poner el énfasis en el control sobre el ejercicio del poder; de privilegiar la vigencia plena de los derechos fundamentales frente al abuso de la autoridad; se trata, en suma, de superar el modelo que sirvió a sistemas autoritarios para avanzar hacia un nuevo paradigma que coadyuve al fortalecimiento de un Estado democrático.

El interés legítimo, cuyo desarrollo más importante se ha dado en el ámbito del derecho administrativo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Así, no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas, con lo que se convertiría en una especie de acción popular.

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí se afecta la esfera jurídica de dichos particulares. En efecto, puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular (especial, diferente) respecto de los demás. Esto puede ocurrir por dos razones, en primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Ésta es la noción del interés legítimo. Es decir, que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respec-

108 *Ibidem*, p. 76.

109 Tomamos el término de Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, Imprenta Universitaria, 1961.



to de la legalidad de determinados actos administrativos. La posibilidad de acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger.

El interés legítimo no requiere, como ya se dijo, de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados puede ser directa<sup>110</sup> o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico.<sup>111</sup> A esta última posibilidad es a la que alude el artículo 4o., fracción I, del proyecto, cuando hace referencia a “su especial situación frente al orden jurídico”, ya que, en estos casos, la afectación no es directa o inmediata sino que deriva de la situación especial<sup>112</sup> en el orden jurídico en la que se encuentra el quejoso. El proyecto establece la procedencia del juicio de amparo en ambos supuestos, ante la afectación directa o frente al perjuicio derivado de la particular posición del quejoso.

En atención a lo expuesto, en el proyecto se prevé que podrá promover el juicio de amparo quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo 1o. —que son las garantías y los derechos humanos estudiados en capítulos precedentes— y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa, o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

A través de la incorporación del concepto de interés legítimo, en los términos arriba indicados, se protege a los gobernados de afectaciones a sus derechos subjetivos, pero además frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debido, en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico; así también se tutelan los llamados intereses difusos o colectivos. Es obvia la enorme amplitud proteccionista que adquiriría el juicio de amparo a partir de un nuevo criterio de legitimación.

110 Como ya se explicó con anterioridad, la afectación necesaria para el acreditamiento del interés jurídico siempre debe ser directa; el interés legítimo, en este primer supuesto, contempla violaciones directas a derechos subjetivos (interés jurídico) o a otro tipo de derechos.

111 En este segundo supuesto la afectación es indirecta o mediata.

112 Particular, distinta, personal; diferenciada de la de otros gobernados.

Por tanto, es falso lo que algún autor ha sostenido en el sentido de que el proyecto ignora la protección de los intereses difusos.<sup>113</sup> No podría ser así, si se toma en consideración que varios de los integrantes de la Comisión redactora han insistido desde hace tiempo sobre la necesidad de proteger a través del amparo los intereses difusos.<sup>114</sup> Cuando, por cierto, el crítico del proyecto no sólo ignoraba por completo el planteamiento de estos temas, sino que se oponía a su tutela, como ocurre ahora a propósito del interés legítimo.

Precisamente, en el proyecto se plantea que los intereses difusos o colectivos se protejan a través de la figura del interés legítimo. Es sabido que no hay una única manera de lograr la defensa de este tipo de derechos. El derecho comparado nos presenta formas diversas de control. Así, por ejemplo, por lo que hace al mundo anglosajón, encontramos en los Estados Unidos de América las acciones de clase (*class action*)<sup>115</sup> y el *public interest suit*,<sup>116</sup> asimismo, en el Reino Unido existen las *relator actions*, los *test cases* y las *representative actions*.<sup>117</sup>

113 El maestro Burgoa considera una grave omisión del proyecto el haber desatendido la protección de los “intereses grupales o difusos” (*op. cit.*, p. 15). Al ignorar el concepto de interés legítimo y sus alcances, Burgoa comete el error de afirmar que el proyecto fue omisivo en la defensa de los intereses colectivos y difusos. Con todo, es saludable que, después de que ignoró su tratamiento durante largo tiempo, el autor citado afirme la urgente necesidad de que los intereses difusos y colectivos sean protegidos por el juicio de amparo. Basta la revisión de ediciones anteriores de su *Juicio de amparo* para acreditar la total omisión de Burgoa en el estudio de estos problemas.

114 Así, por ejemplo, véase Fix-Zamudio, Héctor, “Ponencia de Héctor Fix-Zamudio”, *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman...*, *cit.* El maestro Fix-Zamudio afirma que en el “juicio de amparo... podrían plantearse cuestiones directamente constitucionales en relación con los mencionados intereses difusos...” (“El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, *cit.*, p. 437).

115 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, *cit.*, p. 431; *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, p. 27; Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, pp. 127-130; Silguero, Joaquín, *op. cit.*, pp. 271-302; Fernández Segado, Francisco, “Los nuevos retos de la protección de los derechos”, *Revista Contribuciones*, Argentina, año XV, núm. 4, octubre-diciembre de 1998, pp. 43-53; Jimeno Bulnes, Mar, “Nuevas perspectivas sobre la legitimación colectiva: el modelo social anglosajón”, *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, San Sebastián, t. XII, núm. 3, septiembre de 2000, pp. 537-569.

116 Hernández Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 123.

117 Jimeno Bulnes, Mar, *op. cit.*, pp. 541-549.

En Latinoamérica podemos citar el caso de Brasil, país que tiene uno de los sistemas de justicia constitucional más completos, en donde existe la acción popular prevista por la Constitución abrogada de 1967, y consagrada por el artículo 5o., fracción LXXIII, de la Constitución vigente, reglamentado por la ley 4717 del 29 de junio de 1965.<sup>118</sup> Esta acción ha evolucionado con la interpretación de los tribunales hasta admitir el ejercicio de esta instancia por personas o asociaciones que promuevan la protección de los intereses de grupos indeterminados que se relacionan con el medio ambiente, el desarrollo urbano y el patrimonio artístico y cultural;<sup>119</sup> la acción pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, al consumidor, a bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico y turístico, regulada por la Ley 7347, del 24 de julio de 1985;<sup>120</sup> complementado con el *mandado de segurança coletivo* previsto por la Constitución de 1988.<sup>121</sup>

Asimismo, es de mencionarse la Constitución colombiana de 1991 que consagra un capítulo a los intereses difusos y colectivos, y que establece acciones populares para la defensa de esos derechos e intereses.<sup>122</sup>

En Uruguay, de conformidad con el artículo 42 del Código General del Proceso, se confiere la tutela de los intereses difusos al Ministerio Público, pero al tiempo establece que en los casos de la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un número indeterminado de personas podrán promover el proceso correspondiente, indistintamente, el Ministerio Público, cualquier interesado, y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o el tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido.<sup>123</sup>

Por lo que respecta a Argentina, se reconocen este tipo de derechos en los artículos 41 y 42 constitucionales, y se abre el amparo colectivo para su tutela eficaz.<sup>124</sup>

118 Fix-Zamudio, Héctor, “El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, cit., pp. 432 y 433.

119 *Idem*.

120 Fix-Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos...*, cit., p. 28.

121 *Id.*, “El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, cit., p. 433.

122 *Idem*.

123 Pereira, Santiago, *op. cit.*, p. 260.

124 Gil-Robles, Álvaro, “Apuntes para el reconocimiento y tratamiento de los llamados nuevos derechos en algunas Constituciones de Latinoamérica”, *La reforma de la*

En Guatemala, el amparo “trasciende la frontera de la violación efectiva de los derechos y libertades fundamentales individuales, para abarcar igualmente las amenazas a los mismos, extendiéndolo a los de contenido económico y social, incluidos los de tipo difuso y colectivo”.<sup>125</sup>

En Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha aceptado la procedencia del recurso de amparo para la protección de intereses difusos.<sup>126</sup>

Por último, en Venezuela la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido la legitimación de cualquier miembro de la sociedad para la protección de los intereses difusos y colectivos.<sup>127</sup>

En Europa, nos interesa de manera especial destacar el caso de España, ya que en ese país los intereses difusos y colectivos se protegen precisamente a través del interés legítimo.<sup>128</sup> Con razón afirma el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio que la Constitución española es de las que regula con mayor precisión la tutela de los intereses difusos, en virtud de que además del medio ambiente, establece la conservación y remoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, y en particular la defensa de los consumidores y usuarios.<sup>129</sup>

*Constitución argentina en perspectiva comparada*, CEC, 1996, serie Cuadernos y Debates, núm. 64, pp. 106 y 107; Beltrán Gambier y Lago, Daniel H., “El medio ambiente y su reciente recepción constitucional”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995; Santiago Tawil, Guido, “La cláusula ambiental en la Constitución nacional”, *Estudios sobre la reforma...*, cit.; “La acción de amparo en la Constitución reformada: la legitimación para accionar”, *Estudios sobre la reforma...*, cit.

125 Gil-Robles, Álvaro, *op. cit.*, p. 110. Al respecto véase Corte de Constitucionalidad, *Constitución Política de la República de Guatemala (aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad)*, Guatemala, 1999.

126 Véase, por ejemplo, voto número 3795-93 del 30 de julio de 1993.

127 Véase sentencia del 30 de junio de 2000.

128 Véanse: sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional español 252/2000 del 30 de octubre de 2000; sentencia de la Tercera Sala segunda sección del Tribunal Superior español del 11 de marzo de 2000, dictada en el recurso contencioso administrativo 124/1999; Bujosa Vadell, Lorenzo, *op. cit.*; González Cano, María Isabel, *op. cit.*; García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, cit.; *id.*, *Los ciudadanos y la administración: nuevas tendencias en el derecho español*, cit.; Quintana López, Tomás, *op. cit.*; Lafuente Benaches, M., *op. cit.*; Tardío Pato, José Antonio, *op. cit.*; López Ramón, Fernando, *op. cit.*; Rosa Moreno, Juan, *op. cit.*; García de Enterría, Eduardo, *Sobre los derechos públicos subjetivos*, cit.

129 Fix-Zamudio, Héctor, “El papel de *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, cit., pp. 430 y 431.

Teniendo en cuenta el panorama anterior, se optó por la instauración del interés legítimo, porque se consideró que era lo más conveniente para nuestra institución de amparo, en atención a las razones que en seguida se explican. En primer término, por virtud del interés legítimo se abre la puerta para la defensa de afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados que no violentan un derecho subjetivo pero que tampoco se trata de intereses difusos o colectivos, lo que constituye una ventaja frente a la previsión exclusiva de procedencia en contra de la afectación de intereses difusos. En este sentido, la legitimación a través del interés legítimo es más amplia que la que se lograría con la sola defensa de los intereses difusos y colectivos.

Por otra parte, debe reconocerse que la problemática de la protección de los intereses difusos o colectivos no siempre implica un problema de constitucionalidad, por eso, en ocasiones, esta protección se daría en primer nivel en esfera técnica en sede administrativa y no en sede jurisdiccional. Por ello, el interés legítimo incorporado en el proyecto es un concepto abierto, para que los jueces decidan en cada caso concreto si se está o no en presencia de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos referidos en el artículo 1o. del proyecto y, en consecuencia, acreditar o no la legitimación en el juicio de amparo. Esto no se puede definir *a priori* en la ley, tiene que ser una creación jurisdiccional.

Es cierto que la novedad del concepto de interés legítimo ha generado confusión en ciertos juristas. Desde los que han manifestado no entender a que se refiere el interés legítimo, hasta los que han asegurado que se identifica con el interés jurídico. Debemos tener presente que el derecho es en gran medida un lenguaje,<sup>130</sup> si se ignora el significado de los con-

130 Las relaciones entre derecho y lenguaje es uno de los temas más apasionantes y complejos de la teoría del derecho, cuyo tratamiento es imposible en un trabajo con distinta finalidad, por ello nos limitamos a citar algunos trabajos que dan luz sobre el particular: Atienza, Manuel, *Derecho y argumentación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998; Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía...*, cit.; Bulygin, Eugenio et al. (comps.), *El lenguaje del derecho (homenaje a Genaro R. Carrió)*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983; varios autores, *Derecho, filosofía y lenguaje (homenaje a Ambrosio L. Gioja)*, Buenos Aires, Astrea, 1976; Robles, Gregorio, *El derecho como texto*, Madrid, Civitas, 1998; Olivecroma, Óliver, *Lenguaje jurídico y realidad*, México, Fontamara, 1991; Mendonca, Daniel, *Introducción al análisis normativo*, Madrid, CEC, 1992, serie Cuadernos y Debates, núm. 39; Carrió, Genaro R., *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Buenos Aires, Astrea, 1973, entre otros.

ceptos jurídicos no es factible comprender el precepto que los utiliza. Es incuestionable que la existencia de las normas es dependiente del lenguaje.<sup>131</sup> Así, por ejemplo, si un artículo se refiere a la capacidad de ejercicio e ignoramos el significado de ese concepto jurídico será imposible desentrañar el sentido normativo del precepto. Si nos enfrentamos a una norma que aluda al interés jurídico y no sabemos qué es el interés jurídico, no entenderemos el artículo. Por ello, el presupuesto básico es el conocimiento y el estudio de lo que significa el concepto de interés legítimo. Este concepto existe en el derecho moderno; en la doctrina contemporánea y en el derecho comparado hay una rica experiencia sobre el particular. De cualquier modo y para evitar equívocos, es importante puntualizar algunos aspectos que dibujen los elementos del concepto en cuestión:

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

<sup>131</sup> Wright, F. G. von, citado por Moreso, José Juan, “Lenguaje jurídico”, *El derecho y la justicia*, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Madrid, Trotta, 1996, núm. 11, p. 105.

Por último, es importante destacar que en tratándose de procesos sigue subsistiendo la necesidad del interés jurídico, entendido como derecho subjetivo, en razón de que sería inconveniente que en un juicio donde hay dos partes que están litigando con idéntico interés, venga un tercero a obstaculizar el ejercicio de sus derechos, con lo cual se crearía un caos ante la imposibilidad de que se ejecutaran las decisiones judiciales. Por ello, se hace la diferenciación entre lo que son procedimientos judiciales para los cuales se exige interés jurídico y los demás actos para cuya impugnación basta el interés legítimo.

## CAPÍTULO CUARTO

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO . . . . .	65
I. Funcionamiento actual del concepto de autoridad para los efectos del amparo . . . . .	65
II. Nuevo concepto de autoridad para los efectos del amparo	73



## CAPÍTULO CUARTO

### AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO

#### I. FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO

Uno de los aspectos que ha tenido más lenta evolución en el desarrollo del juicio de amparo es el relacionado con el concepto de autoridad para los efectos del amparo. Esta situación privilegió grandes áreas ajenas al control jurisdiccional en perjuicio de los gobernados. A pesar de los progresos en años recientes, como se verá en los párrafos siguientes, todavía falta camino por recorrer para que el amparo sea un instrumento adecuado a los retos del mundo moderno.

Por otro lado, el desarrollo del concepto de autoridad para los efectos del amparo refleja, entre otras cosas, las desventajas de la forma como se elabora y aplica la jurisprudencia en nuestro país, al margen de los presupuestos fácticos que le dieron origen, con lo cual su utilización extralógica lleva a verdaderos absurdos.

Para entender la desviación que sufrió la conceptualización del acto de autoridad para los efectos del amparo es necesario analizar el caso de Marcolfo F. Torres, ya que este asunto dio origen a la jurisprudencia que, sacada de contexto, durante varias décadas estableció contra qué tipo de actos procedía el juicio de amparo.<sup>132</sup> Al tiempo que la falta de entendimiento de la esencia de lo establecido en la citada jurisprudencia impidió un sano desarrollo del amparo en este aspecto.

<sup>132</sup> Pleno, quinta época, *SJF*, t. IV, p. 1067: “AUTORIDADES. El término ‘autoridades’, para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”. Sobre el particular, es importante consultar a Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1997, pp. 1-21.

Brevemente recordaremos los aspectos esenciales del caso. Marcolfo F. Torres acudió a solicitar el amparo de la justicia federal en contra de actos del mayor Canuto Ortega quien, a decir de Torres, pretendía expulsarlo del pueblo de Sahuaripa, Sonora, y privarlo de su libertad. El juez que conoció del asunto negó el amparo, en virtud de que el juicio constitucional procede en contra de autoridades y Canuto Ortega era un particular. Debemos destacar que efectivamente Ortega no era una autoridad en sentido clásico, sino un *generalote*<sup>133</sup> de la Revolución; no era titular de órgano de autoridad alguno.

Al llegar el asunto a la Suprema Corte, ésta revocó la sentencia del juez federal y consideró procedente el amparo, toda vez que Canuto Ortega sí tenía el carácter de autoridad para los efectos del amparo. Las razones que tuvo en cuenta la Corte son de la mayor importancia para percatarnos del camino erróneo que se siguió después de los primeros precedentes de principios del siglo XX.

En efecto, la Corte estimó que Ortega era una autoridad para los efectos del amparo, en virtud de tener a su cargo la fuerza pública. En primer término, la Suprema Corte sostiene que por autoridades no debe entenderse únicamente las establecidas conforme a la ley, de donde se sigue que procede en contra de *autoridades de facto*. Por otro lado, establece que el término *autoridades* para los efectos del amparo comprende a todas las personas que disponen de la fuerza pública por circunstancias legales o de hecho, por lo que están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, al ser pública la fuerza de que disponen.

El máximo tribunal interpretó adecuadamente el momento histórico de principios del siglo XX, desestimó aspectos formalistas y estableció un criterio progresista y de vanguardia para la época. Así, la Corte privilegió la naturaleza material del acto de afectación frente al carácter formal de quien lo emite. Como ya se indicó, Canuto Ortega no era una autoridad en sentido formal, no era titular de órgano alguno del Estado. Era un particular que, por razones fácticas, tenía a su disposición la fuerza pública, lo que implicaba que estaba en posibilidad de afectar los derechos fundamentales de otros particulares, motivo por el cual se justificaba considerarlo autoridad para los efectos del amparo. En ese con-

133 El término no se utiliza en sentido peyorativo, sino para indicar que no se trataba de un militar en sentido formal.

texto, y no en otros, es en el que se explica la fuerza pública como elemento distintivo de la autoridad para los efectos del amparo.

El criterio en cuestión revistió la mayor importancia. Las afectaciones directas a las libertades de los individuos procedían, en innumerables casos de personas que formalmente no integraban la estructura de gobierno del Estado. No obstante, dichos individuos tenían a su disposición la fuerza pública. Por ende, sin importar que la utilización de dicha fuerza pública se justificara en la ley o derivara de cuestiones meramente fácticas, debían ser considerados autoridades para los efectos del amparo. No es difícil entender que de haberse adoptado un criterio formalista en esta materia, nuestro instituto procesal hubiera sido inoperante frente a una gran cantidad de violaciones a las garantías individuales. Así, al reconocer como autoridades a quienes tuvieran a su disposición la fuerza pública, la Corte dotó al continente (autoridad para los efectos del amparo) de un contenido acorde al momento histórico imperante en los primeros lustros del siglo XX.

Desafortunadamente, con el paso del tiempo, la tesis de jurisprudencia<sup>134</sup> que estableció lo que debería entenderse por autoridad para los efectos del amparo se aplicó, como sucede a menudo, como regla general a un número indeterminado de casos, a pesar de que los presupuestos de hecho y de derecho eran distintos a los que provocaron el criterio jurisdiccional. Por tanto, se consideró que la posibilidad de hacer uso de la fuerza pública era requisito indispensable para tener a alguien como autoridad para los efectos del amparo. Hoy, resulta evidente que la afectación en la esfera jurídica de los gobernados no requiere necesariamente el ejercicio de la fuerza pública.

La aplicación fuera de contexto del criterio en cuestión impidió la actualización del concepto de autoridad para los efectos del amparo. Se olvidó el análisis específico de cada caso y se dio carácter definitorio a un elemento justificativo del carácter de autoridad, correcto para un caso específico en una época posrevolucionaria aciaga, pero de imposible aplicación generalizada. Por increíble que parezca, en la década de los setenta y los ochenta del siglo pasado todavía se publicaban tesis que

134 Incluso debe destacarse que, como explica el ministro Góngora Pimentel (*op. cit.*, p. 3), la jurisprudencia no se integró adecuadamente, ya que el cuarto precedente (Mauricio Sandi) no se refiere al problema de quiénes deben considerarse autoridades para los efectos del amparo.

exigían la fuerza pública para determinar el carácter de autoridad para los efectos del amparo. Incluso, en la primera parte de la última década del siglo XX es factible encontrar criterios en este sentido.<sup>135</sup>

Curiosamente, en el caso de Calixto A. Rodríguez, fallado en 1930 —y que forma parte de los cinco asuntos que integraron la jurisprudencia que comentamos—, no se destaca la necesidad de la fuerza pública como elemento sustancial del concepto de autoridad para los efectos del amparo. En este asunto la Corte estableció:

AUTORIDADES. Si por autoridad debe entenderse toda persona investida de facultades por la ley, para dictar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio y para hacer cumplir esas mismas determinaciones, resulta evidente que los encargados de las escuelas públicas, que impidan a los alumnos que se inscriban en ellas, ejercitan actos de autoridad y, por tanto, la demanda de amparo procede contra ellos.<sup>136</sup>

Con toda razón afirma el ministro Góngora Pimentel que

...el director de una escuela oficial ejerce una autoridad administrativa propia o delegada, y tiene la representación del poder público dentro de su jurisdicción educativa y escolar, en virtud del cual obra. El ramo de educación pública es un servicio público y la escuela oficial es un establecimiento de ese servicio público y, por tanto, la persona encargada de dirigirla una autoridad dentro de la esfera de su competencia.<sup>137</sup>

135 Por ejemplo, el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito consideró en 1971 que el director de una escuela oficial no era autoridad para los efectos del amparo al carecer de fuerza pública (*Informe* de 1971, p. 139); Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, p. 5. En 1994, otro tribunal colegiado sostenía la siguiente tesis de jurisprudencia: “AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública”. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, tesis: VI.2o. J/286, octava época, *SJF*, t. 80, agosto de 1994, p. 61.

136 Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. XXIX, p. 1180.

137 Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, p. 5.

Aun superada la necesidad del uso de la fuerza pública, el concepto de autoridad para los efectos del amparo estuvo tradicionalmente identificado con los órganos centrales del Estado. Circunstancia entendible, como explica el maestro Góngora, cuando las entidades de la administración pública descentralizada no existían.<sup>138</sup> Sin embargo, tan limitada concepción fue un enorme obstáculo para la evolución del juicio de amparo.

En efecto, ante el enorme crecimiento de los organismos descentralizados, el Poder Judicial federal siguió sosteniendo criterios anticuados para la época de gran expansión en la llamada administración pública paraestatal. Como regla general se excluyó del control constitucional de amparo a los organismos descentralizados por servicio. Se sostuvo que dichas entidades carecían de *imperium*, amén de que tenían personalidad jurídica y patrimonio propios distintos de los del Estado.<sup>139</sup> Solamente cuando los organismos descentralizados actuaban como organismos fiscales autónomos fueron considerados como autoridades para los efectos del amparo.<sup>140</sup>

El argumento anterior no es sostenible. El artículo 90 de la Constitución general de la República establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. Los organismos descentralizados son parte del Estado y sus actos atribuibles a él. Las entidades descentralizadas de la administración pública no son particulares ni su actividad se equipara a la de éstos. Por el contrario, es frecuente que la actividad del sector paraestatal se asemeje a la realizada por el aparato centralizado.

A pesar de que ésta fue la idea dominante, no faltaron voces disidentes. El distinguido jurista don Guillermo Guzmán Orozco estableció, como magistrado de circuito, un criterio que de haberse adoptado por la Suprema Corte hubiera significado un trascendental avance en el juicio de amparo, al que sólo se llegó recientemente, luego de más de veinte años. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo lo siguiente:

138 *Ibidem*, p. 7.

139 *Cfr.* Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, pp. 8-12; Zaldívar, Arturo, “Necesaria evolución del concepto...”, *cit.*, p. 12.

140 Segunda Sala, jurisprudencia 219, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, tercera parte, p. 492.

AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON. Este Tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.<sup>141</sup>

Las ideas trascritas se aplicaron por parte de los órganos jurisdiccionales de los que formó parte don Guillermo Guzmán Orozco a un gran número de casos, así, por ejemplo, consideraron como autoridades para los efectos del amparo a los organismos descentralizados cuando resuelven una controversia entre particulares;<sup>142</sup> al Cuerpo Consultivo Agrario cuando sus acuerdos contienen órdenes que obedecen las autoridades agrarias;<sup>143</sup> a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra<sup>144</sup> y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE),<sup>145</sup> entre otros supuestos.

Antes de la novena época sólo se publicaron, además de los ya referidos, algunos precedentes que, en casos muy específicos, consideraban a ciertos organismos descentralizados como autoridades para los efectos del amparo —la Junta Municipal de Aguas y Saneamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua<sup>146</sup> y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Acapulco, Guerrero,<sup>147</sup> por ejemplo—. Sin desconocer que algunos tribunales colegiados de circuito hicieron esfuerzos para actualizar el concepto de autoridad para los efectos del amparo en casos específicos; si bien, la inmensa mayoría de esos precedentes no fueron publicados.

141 Séptima época, *SJF*, Tribunales Colegiados de Circuito, t. 145-150, sexta parte, p. 366.

142 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 217-228, sexta parte, p. 423.

143 Sala Auxiliar, séptima época, *SJF*, t. 217-228, séptima parte, p. 32.

144 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 133-138, sexta parte, p. 201. Aunque la Suprema Corte insistiría unos cuantos años más tarde que la CORETT no era autoridad responsable: Segunda Sala, séptima época, *SJF*, t. 175-180, tercera parte, p. 58.

145 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 67, sexta parte, p. 44.

146 Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, séptima época, *SJF*, t. 1, sexta parte, p. 50.

147 Pleno, tesis P XLVIII/ 91, octava época, *SJF*, t. VIII, octubre de 1991, p. 6.

Debe también destacarse que parte de la doctrina insistió en la necesidad de que este concepto evolucionara. No sólo por lo que respecta a los organismos descentralizados, sino también en relación con los llamados grupos de presión.<sup>148</sup> El maestro Fix-Zamudio, después de señalar los avances que existen en otros países para la protección jurídica de los derechos fundamentales frente a grupos de presión,<sup>149</sup> lamenta que en el ordenamiento y la jurisprudencia de los tribunales mexicanos se conserve un concepto tradicional de autoridad que se reduzca, salvo excepciones, a las dependencias centralizadas.<sup>150</sup>

Durante los inicios de la novena época, los criterios en los tribunales colegiados apenas variaron de los que hemos referido. Sin embargo, la actual integración de la Suprema Corte sentó una importante jurisprudencia a propósito de la Comisión Nacional de la Tenencia de la Tierra, en la que considera a este organismo como autoridad para los efectos del amparo en los casos en que queda a su cargo cumplir con los fines de un decreto expropiatorio.<sup>151</sup> Como lo sostuvimos en un trabajo anterior,<sup>152</sup> este precedente auguraba la modernización del concepto de autoridad para los efectos del amparo.

En noviembre de 1996, la Corte —sin tener necesidad de ello, puesto que en el caso concreto sobreesayó al considerar que cuando una universidad pública actúa como patrón no es autoridad— estableció un nuevo criterio que abandona por completo el requisito del uso de la fuerza pública, así como la exigencia de que se trate de órganos centralizados del Estado como elementos esenciales para distinguir a la autoridad para los efectos del amparo.

En efecto, la tesis XXVII/97 del Pleno de la Suprema Corte establece lo siguiente:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA

148 Véanse Fix-Zamudio, Héctor, “La protección jurídica y procesal frente a los grupos de presión”, *Protección jurídica de los...*, *cit.*; Zaldívar, Arturo, “Dos fallos fundamentales en el amparo argentino”, *Lex*, México, año III, núm. 15, 15 de noviembre de 1988.

149 Por ejemplo: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela.

150 “La protección jurídica y procesal...”, *op. cit.*, p. 173.

151 Jurisprudencia 49/95, novena época, *SJF*, t. II, septiembre de 1995, pp. 812 y 813.

152 “El Estado de derecho...”, *op. cit.*, pp. 311 y 312.

LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*. Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurí-



dica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Por tanto, de conformidad con el precedente citado, que retoma las ideas de Guzmán Orozco, lo que caracteriza a la autoridad para los efectos del amparo es que se esté en posibilidad de emitir con fundamento en la ley actos unilaterales que creen, modifiquen o extingan derechos contenidos en la esfera jurídica de los particulares, sin consentimiento del afectado y sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales. Con esto se abandona la exigencia de que el acto autoritario emane de un órgano central del Estado.

La tesis que nos ocupa es de la mayor importancia y representa un significativo avance en nuestro juicio constitucional. Sin embargo, es necesario continuar con la evolución del juicio de amparo y erradicar de raíz formas equívocas de entender los actos de autoridad para los efectos del amparo, a fin de dar respuesta a los nuevos retos que enfrenta la defensa de los derechos fundamentales.

## II. NUEVO CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO

A pesar de los importantes logros en los últimos años para actualizar el concepto de autoridad para los efectos del amparo, es importante dar respuesta a las actuales amenazas a los derechos fundamentales de los gobernados. El derecho no puede permanecer estático ante las variaciones en el entorno social.

En una reciente visita a México, el profesor Luigi Ferrajoli reiteró su tesis sobre *los poderes salvajes del mercado*,<sup>153</sup> en la cual, entre otras cosas, el jurista italiano insiste en la necesidad de prever garantías pro-

<sup>153</sup> Nos referimos al seminario sobre *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, los días 6 y 7 septiembre de 2001. Los trabajos de ese encuentro académico han sido recopilados en el volumen: *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, cit. Véase la ponencia de Ferrajoli, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado: por un constitucionalismo de derecho privado”. El profesor Ferrajoli ha desarrollado su tesis de los poderes salvajes en diversas ocasiones, véase *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000, especialmente pp. 931-940; “El garantismo y la filosofía...”, *op. cit.*, pp. 120-154.

cesales eficaces frente a los ataques a los derechos fundamentales provenientes de *poderes* privados. La ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo que propone el proyecto de Ley de Amparo pretende, entre sus objetivos, ser una respuesta incipiente, pero nada despreciable, frente a los poderes privados no regulados o insuficientemente regulados.<sup>154</sup>

Hemos sostenido en otras ocasiones<sup>155</sup> y a lo largo de este trabajo que la democracia no se agota en lo electoral, comienza con ello; procedimientos electorales libres y equitativos son presupuesto del ejercicio de la vida democrática; pero sin juridicidad, sin el sometimiento cotidiano de los detentadores del poder a la norma constitucional y al sistema jurídico en general, es imposible hablar de un país que viva bajo el imperio de los principios libertarios de la democracia. Estado de derecho y Estado democrático son términos que hoy se implican uno al otro. Sólo es democrático el Estado de derecho, y únicamente el Estado de derecho es democrático. Esto, más que un juego de palabras, significa que tanto el ascenso al poder como su ejercicio están sometidos al imperio del principio de legalidad.

De aquí se sigue nuestra coincidencia con el profesor Ferrajoli, en el sentido de que únicamente habrá un Estado democrático en sentido sustancial si en el orden jurídico positivo se establece un catálogo de derechos fundamentales, pero, además, se prevén garantías que hagan efectivos dichos derechos frente a los poderes que los desconocen y los vulneran.<sup>156</sup> Sin estas garantías, normalmente de tipo procesal, no puede sostenerse que un Estado sea democrático desde el punto de vista sustancial, a pesar de que los titulares de los poderes públicos emanen de procedimientos electorales legales o hayan sido designados cumpliendo con las normas jurídicas que regulan ese tipo de nombramientos, y no obstante que la producción de normas jurídicas se ajuste a las formalidades previstas para su expedición. En la producción de normas jurídicas deben respetarse no sólo las formalidades para su emisión sino, ade-

154 Zaldívar, Arturo, “Los poderes privados...”, *op. cit.*

155 “La reforma judicial. El nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia”, en Camacho Solís, Manuel (comp.), *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, UNAM, 2001.

156 *Cfr.* Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, *cit.*, pp. 23-25 y 50-55.

más, el contenido obligatorio que deriva de la Constitución, de manera especial de los derechos fundamentales.<sup>157</sup>

Es sabido que tradicionalmente los derechos fundamentales se han considerado oponibles únicamente frente al Estado, a través de sus órganos de autoridad. De tal manera que los esfuerzos legislativos y doctrinales se han dedicado preponderantemente al establecimiento de garantías procesales que hagan efectivos esos derechos ante la amenaza de los poderes públicos. En este sentido mucho se ha avanzado en el mundo en el diseño y la aplicación de distintos instrumentos para la protección de los derechos de libertad o de la primera generación. Asimismo, se ha buscado que los instrumentos procesales tengan eficacia para la defensa de los derechos sociales o prestacionales. Sin embargo, debe reconocerse que, derivado de su propia estructura jurídica y de su estrecha relación con las condiciones económicas y sociales, las garantías, en tratándose de derechos prestacionales, no alcanzan el nivel de eficiencia que tienen en el sector de los derechos de libertad. Por otro lado, se han fortalecido instrumentos procesales que resuelvan conflictos derivados de la vulneración directa por órganos públicos de la llamada parte orgánica de la Constitución. Todo esto ha llevado al nacimiento del *derecho procesal constitucional* como rama científica del estudio del derecho procesal.<sup>158</sup>

Con todo, hoy cada vez es más evidente que los derechos fundamentales están amenazados, no solamente por el aparato institucionalizado del Estado sino por entidades privadas de muy variada índole. Así, no basta la oponibilidad vertical de los derechos fundamentales, *i. e.* frente al Estado, sino que se requiere avanzar hacia la oponibilidad de los derechos fundamentales en el plano horizontal, esto es, frente a particulares y no exclusivamente frente al aparato estatal.<sup>159</sup> Bien se trate de po-

157 La idea de que una norma jurídica de grado inferior debe respetar las reglas establecidas en una norma de grado superior (Constitución) para su creación, así como en cierto sentido su contenido, aparece en la teoría kelseniana, sin bien para Kelsen la ley es “constitucional” y válida mientras no sea anulada por el órgano facultado para ello. Véase *Teoría general del derecho y el Estado*, México, UNAM, 1983, pp. 146, 186 y 187.

158 Fix-Zamudio, Héctor, “Prólogo”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001, p. XXIII.

159 Véanse las obras citadas de Ferrajoli, así como Bilbao Usillos, Juan María, *Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado*, Madrid, McGraw-Hill, 1997; *id.*, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, Madrid,

deres privados regulados, insuficientemente regulados o no regulados, ya sean ilegales o metalegales, llamados por Ferrajoli *poderes salvajes*.

Los ataques no institucionalizados a los derechos fundamentales exigen mecanismos modernos que les hagan frente para prevenirlos y remediarlos. Estamos en presencia de un gran reto para la ciencia jurídica que debe dar respuestas eficaces a novedosas y complejas intromisiones en la esfera de derechos de los particulares por parte de poderes privados, lo que viene a modificar la forma como se había entendido hasta hace poco el rol jurídico y político de los derechos y sus garantías protectoras. Así, los grupos financieros y empresariales, los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, los concesionarios, etcétera, lesionan con frecuencia la esfera jurídica de otros gobernados. En la doctrina, así como en el derecho comparado legislado y jurisdiccional se encuentran los primeros esfuerzos de ampliación de la oponibilidad de los derechos fundamentales y de sus garantías protectoras en el plano horizontal.<sup>160</sup>

Con todo, debe reconocerse que siempre habrá sectores de la sociedad más o menos amplios al margen de posibilidades garantistas o con garantías defectuosas o insuficientes. Por más esfuerzos que se realicen, el derecho es incapaz de abarcar toda la dinámica social, máxime en los tiempos modernos en que las circunstancias cambian con una gran velocidad. Empero, el reto es, como afirma Ferrajoli, avanzar hacia la maximización de los derechos fundamentales y la minimización del poder. Trabajo éste que no por difícil debe abandonarse, sino servir de estímulo constante para la búsqueda de nuevos esquemas que permitan a los Estados democráticos consolidar sistemas de auténtica legalidad.

Como ya se indicó, el proyecto de nueva Ley de Amparo contiene una solución incipiente y necesariamente parcial, dada la gran complejidad de la actuación de los poderes privados, pero paradójicamente de gran importancia para la evolución del juicio de amparo y para la pro-

CEPC, 1997; García Torres, Jesús y Jiménez-Blanco, Antonio, *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas, 1986; Ayala Corao, Carlos M., “La jurisdicción constitucional en Venezuela”, en García Belunde, D. y Fernández Segado, F. (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson-Jurídicas de Lima-Jurídica E. Esteva-Jurídica Venezolana, 1997; Fix-Zamudio, Héctor, “La protección jurídica y procesal frente a los grupos de presión”, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios de derecho comparado*, México, CNDH, 1999, entre otros.

160 Véanse las obras referidas en la nota anterior.

tección de los gobernados frente a un amplio sector que se encuentra ajeno a controles de constitucionalidad e incluso de mera legalidad. Se trata de la ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo.<sup>161</sup> Es éste uno de los aspectos más relevantes del proyecto de nueva Ley de Amparo, ya que de ser aprobado permitirá sujetar a control de amparo a una gran cantidad de actos lesivos a la esfera jurídica de los gobernados que hasta la fecha gozan de impunidad.

Para actualizar el concepto de autoridad para los efectos del amparo y permitir una mayor amplitud proteccionista a nuestro instrumento de justicia constitucional, se propone dar prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quien lo emite. Esto permitirá abandonar criterios formalistas y cerrados para considerar como acto de autoridad para efectos del amparo, con independencia de quien lo emite, al acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

Con este concepto el amparo sería procedente en contra de actos emanados de los órganos y dependencias centralizadas del Estado, así como de las entidades de la administración pública paraestatal e, incluso, de particulares en ciertos supuestos.

Debemos aclarar que algún crítico ha dicho que a los autores del proyecto se nos olvidaron los organismos descentralizados como autoridades para efectos del amparo,<sup>162</sup> lo cual es falso. No sólo se encuentran incluidos en el concepto material de acto de autoridad para los efectos del amparo arriba referido, sino que, varios de los comisionados, mucho antes de que el referido profesor hablara de organismos descentralizados, ya habíamos insistido en la necesidad de que el concepto de autoridad para los efectos del amparo se modificara para incluir a los organismos descentralizados.<sup>163</sup>

161 A esto también ayuda la eficacia de la suspensión frente a particulares, aspecto que se analizará más adelante.

162 Ignacio Burgoa, dentro del capítulo de lo que denomina “graves omisiones”, afirma que la “comisión elaboradora del proyecto no tomó para nada en cuenta la necesidad de hacer procedente el juicio de amparo en contra de los actos de los organismos públicos descentralizados” (*op. cit.*, pp. 17 y 18). Obvio resulta que esta manifestación deriva de la falta de comprensión, por parte del crítico, del nuevo concepto de autoridad para los efectos del amparo que plantea el proyecto.

163 Véanse Fix-Zamudio, Héctor, “La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales”, *Protección jurídica...*, *cit.*; *id.*, “La defensa de los particulares frente a los órganos paraestatales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*,

En relación con la posibilidad de que el amparo proceda en contra de actos emanados de particulares debe tenerse presente que el derecho administrativo moderno presenta muchas figuras, merced a las cuales tanto organismos descentralizados como incluso particulares realizan funciones que originariamente le deberían de pertenecer al Estado y que afectan la esfera jurídica de los particulares. Pensemos —un ejemplo entre muchos— en los concesionarios de un servicio público de alcantarillado y agua potable en un municipio. ¿Qué diferencia hay entre este servicio y el que presta en otros ayuntamientos la autoridad constituida? Ninguna. Hay algunas leyes que prevén la participación de particulares para realizar actos, por ejemplo de auditoría, cuyo resultado trae consecuencias desfavorables a los particulares. También tenemos el caso del famoso *Renave*, que en sus orígenes se diseñó como un registro público manejado por una empresa privada. Por no hablar del llamado *buró de crédito*, que lesiona la buena fama y las posibilidades de acceso al crédito de los particulares, sin que éstos tengan posibilidad de conocer la información manejada ni oportunidad de defenderse. Obviamente, en estos casos, estamos en presencia de autoridades para efectos del amparo.

Es muy importante distinguir entre autoridad y autoridad para efectos del amparo, ya que no son lo mismo; esto es más que una sutileza. La autoridad como tal es lo que entendemos por autoridad en derecho constitucional; por el contrario, una autoridad para efectos del amparo es alguien que emite un acto con las características de unilateralidad y obligatoriedad a las que ya nos hemos referido, sin que necesariamente se trate de un servidor público en funciones.

Contra lo que comúnmente se cree, este concepto formalista de autoridad que rigió durante décadas la procedencia del amparo no es connatural a nuestro juicio de control constitucional. En éste, como en otros aspectos, no debe sorprender encontrar en la Suprema Corte del siglo XIX y de principios del siglo XX criterios vanguardistas que se adelantaban a su tiempo y que aún en esta época se considerarían modernos.<sup>164</sup>

México, t. XXXIV, enero-junio de 1984; Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Necesaria evolución...”, *op. cit.*

<sup>164</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del interés jurídico entendido ahora como derecho subjetivo y que en el siglo XIX la Corte consideró de manera más amplia para proteger derechos estéticos, urbanísticos y de simple comodidad, tal como fue explicado en el apartado precedente.

Así, en el punto que nos ocupa, y como ya se analizó, en el célebre caso de Marcolfo F. Torres, fallado en 1919, la Suprema Corte consideró a Canuto Ortega como autoridad para los efectos del amparo, a pesar de ser un *mayor* de la Revolución que no detentaba cargo público alguno. Lo que hizo la Corte fue, precisamente, analizar la naturaleza del acto y no el carácter de quien lo emite. De esta manera, la Corte entendió el momento histórico y dio prioridad a la naturaleza del acto, sin importar el carácter formal de quien lo emitió. Se insiste en que se trata de una resolución progresista, de vanguardia; pero cuando el concepto establecido en el precedente se saca de contexto y se empieza a aplicar —como sucede muchas veces con la jurisprudencia— a un número indeterminado de casos que fácticamente no responden a los mismos presupuestos, entonces una jurisprudencia progresista se convierte en una jurisprudencia anacrónica. La exigencia de la fuerza pública respondía a las necesidades concretas de principios del siglo XX, su exigencia posterior para determinar la existencia de una autoridad para los efectos del amparo fue no sólo desafortunada sino que impidió el desarrollo del amparo. La posterior necesidad de considerar una autoridad para efectos del amparo únicamente cuando se tratara de un órgano del Estado continuó por esta línea formalista y antiproteccionista, que, como hemos referido anteriormente, no se varió a nivel de la Suprema Corte sino recientemente.

El proyecto de Ley de Amparo pretende continuar con la evolución del concepto de autoridad a través de un concepto abierto, de un concepto jurídico indeterminado como el que venimos comentando, para que sean los jueces los que determinen en cada caso concreto y priorizando la naturaleza material del acto si dicho acto de autoridad es tal en cada asunto determinado. Esto permitirá, además, la evolución del concepto sin necesidad de ulteriores reformas.

Sin duda que éste es sólo un primer paso de otros que habrán de darse en la búsqueda de instrumentos procesales que defiendan los derechos fundamentales frente a los *poderes salvajes de naturaleza privada*. Pero, con todo, se trata de un paso significativo y de gran relevancia para la defensa jurídica de los gobernados en un amplio sector exento de control hasta este momento.

## CAPÍTULO QUINTO

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO . . . . .	81
I. La suspensión del acto reclamado en la Ley vigente . .	81
II. La suspensión en el proyecto de nueva Ley de Amparo	91



## CAPÍTULO QUINTO

### SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

#### I. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN LA LEY VIGENTE

Uno de los puntos del funcionamiento del juicio de amparo que demuestra con mayor claridad su carencia de respuestas ante los retos de la complejidad del mundo moderno es, precisamente, el de la suspensión del acto reclamado. Para que un instrumento de justicia constitucional de las libertades<sup>165</sup> cumpla con su finalidad protectora es menester una medida cautelar que conserve la materia de la controversia y que evite que los particulares sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto. Es sabido que sin una suspensión eficaz, en muchos casos, la protección constitucional del amparo se torna inoperante. En materia administrativa su formalismo impide que actos notoriamente arbitrarios puedan paralizarse, al tiempo que permite la inejecución de actos que claramente se ajustan a la Constitución y a las leyes. Incluso el requisito de valorar la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de la medida cautelar derivado de jurisprudencia de la Suprema Corte<sup>166</sup> no ha sido entendido adecuadamente, lo que, salvo en el caso de clausuras, ha provocado que sea inoperante. Se ha ignorado, en gran medida, que se trata del principio señalado por la doctrina del *fumus iuridicus*, es decir, del examen preliminar de la materia de la controversia para descubrir un principio de fundamentación que permita al juez otorgar efectos restitutorios a la medida precautoria, sin prejuzgar sobre el fondo.<sup>167</sup> Con estas deficiencias la suspensión está lejos de rea-

165 Como ya lo indicamos, tomamos la tipología de Mauro Cappelletti.

166 Pleno, tesis P/J 15/96, *SJF*, t. VI, abril de 1996, p. 16.

167 Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Ensayos sobre el...*, cit., p. 65.

lizar su finalidad de conservar la materia del amparo y evitar al quejoso daños de difícil o de imposible reparación.

En materia penal el panorama es aún peor. Las reformas al funcionamiento de la suspensión en amparos penales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 1999, provocan que la suspensión prácticamente sea inexistente. Entre otras cosas, la exigencia de hacer comparecer al quejoso ante el juez de la causa o el Ministerio Público implica un cambio de situación jurídica, con el consecuente sobreseimiento del juicio de amparo. En una jurisprudencia reciente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que, de conformidad con el artículo 138, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el juez de distrito goza de la más amplia libertad, al conceder la suspensión en contra de órdenes de aprehensión, para imponer al quejoso la obligación de comparecer ante el juez de la causa para rendir su declaración preparatoria, como requisito de efectividad de la medida cautelar.<sup>168</sup> Asimismo, la negativa genérica e irreflexiva de la medida cautelar tratándose de delitos considerados por la ley como graves provoca abusos de la autoridad e indefensión en los gobernados. Todo lo anterior, derivado de la falsa e interesada idea de que con tal situación se coadyuva en el combate a la delincuencia y se abate la impunidad. La experiencia demuestra que con la vigencia de la reforma que comentamos ninguno de estos rubros ha disminuido. Por lo demás, el que una persona sea procesada en libertad mientras se demuestra su culpabilidad no es impunidad; lo es el que por errores de los órganos persecutorios los órganos jurisdiccionales se vean obligados a dictar sentencias absolutorias.

Para tener una idea general de las limitaciones de la suspensión, basta señalar que hasta antes de las tesis de jurisprudencia 15/96 y 16/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sostuvo reiteradamente que la suspensión debía tener meros efectos conservatorios, y que para resolver sobre ella no debía llevarse a cabo estudio alguno sobre la constitucionalidad del acto reclamado, por ser materia de la sentencia que resolviera el fondo del amparo.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Primera Sala, tesis 1a./J 94/2001, novena época, *SJF*, t. XIV, noviembre de 2001, p. 26.

<sup>169</sup> *Cfr.* Octava época, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, pp. 490, 491 y 515.

La rigidez en la aplicación de los supuestos referidos provocó carreras procesales entre quejosos y autoridades; los primeros para conseguir la suspensión, los últimos para consumir el acto y evitar la concesión de la medida cautelar. No es difícil adivinar que normalmente la autoridad llevaba ventaja. Eso mismo provocaba prácticas corruptas por parte de algunas autoridades, quienes recurrían a la extorsión en perjuicio de los particulares.

En tal virtud, el funcionamiento tradicional de la suspensión —amén de ignorar el texto de la fracción X del artículo 107 constitucional que ordena analizar para el otorgamiento de la suspensión la naturaleza de la violación alegada— era un serio obstáculo para que el juicio de amparo cumpliera a cabalidad con sus fines protectores.

Desde la década de los cincuenta del siglo XX, don Ricardo Couto sostuvo la necesidad de otorgar a la suspensión los efectos de un amparo provisional, para lo cual era necesario realizar un análisis previo de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado. Couto apoyaba su exigencia, precisamente, en la fracción X del artículo 107 de la Constitución general de la República que establece que para el otorgamiento de la suspensión debe considerarse, entre otros aspectos, la naturaleza de la violación alegada.<sup>170</sup>

La doctrina de Couto pasó inadvertida para los órganos jurisdiccionales, así como para la mayor parte de la doctrina. Los pocos que tangencialmente se ocuparon de ella, por regla general, se manifestaron fieles a la tradición, sosteniendo que pensar en dotar a la suspensión de ciertos efectos restitutorios era desnaturalizarla, pues suspender significa “frenar, paralizar, detener o evitar”.<sup>171</sup> En beneficio de la pureza semántica se sacrificó un mejor funcionamiento de la institución.

A pesar de los obstáculos, de manera callada se fueron haciendo patentes las limitaciones de la suspensión en su aplicación tradicional y la urgente necesidad de ampliar sus efectos. Así, por ejemplo, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito —del cual formaba parte el hoy ministro don Guillermo Ortiz Mayagoitia—, consciente de las injusticias que se suscitaban ante la negativa de la suspensión en los casos de clausuras ejecutadas, buscó una salida sostenien-

170 Véase Couto, Ricardo, *Tratado teórico práctico de la suspensión en el amparo*, México, Porrúa, 1973.

171 Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1984, p. 710.

do que se trataba de actos de tracto sucesivo;<sup>172</sup> asimismo, estableció el criterio de que los casos de afectaciones al orden público y el interés social a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo eran susceptibles de ser valorados en cada caso concreto por los juzgadores, cuando a su juicio se afectarían bienes de mayor jerarquía con la negativa de la suspensión.<sup>173</sup> En relación con esto último, lamentablemente la Corte sentó jurisprudencia en el sentido de que los supuestos de la fracción referida no pueden ser salvados en modo alguno, siempre que se esté en dichas hipótesis deberá negarse la suspensión.<sup>174</sup>

Fue el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de votos y con el impulso de don Genaro Góngora Pimentel, el primer órgano jurisdiccional de amparo que aceptó el análisis provisional de la constitucionalidad del acto reclamado, con base en la *apariencia de buen derecho* —como presupuesto para la procedencia de una medida cautelar—, y con fundamento en la fracción X

172 Tesis I. 2o.A J/15, octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, *SJF*, t. 22-24, octubre-diciembre de 1989, p. 97: “CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURÍDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del último apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, que dice: “ACTO DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irremparablemente consumados los actos que se reclaman”.

173 Queja 456/86.

174 Segunda Sala, tesis 2a./J 6/92, octava época, *SJF*, t. 56, agosto de 1992, p. 18: “SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE, TRATÁNDOSE DE ALZA DE PRECIOS DE ARTÍCULOS DE CONSUMO NECESARIO. En el artículo 124 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales el legislador señaló, de manera enunciativa, casos en los que estimó que de concederse la suspensión del acto reclamado se afectaría el interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, entre los que se encuentra el alza de precios de artículos de consumo necesario. Por ello en esos casos la suspensión de los actos reclamados afectaría el interés social o daría lugar a que se contravinieran normas de orden público, por lo que queda fuera del arbitrio del juzgador la calificación en cuanto a que si con la suspensión se producen o no la afectación o la contravención mencionadas. Consecuentemente, en tales supuestos resulta improcedente otorgar la suspensión”.

del artículo 107 de la Constitución general de la República —por lo que toca a la naturaleza de la violación constitucional alegada—.<sup>175</sup>

Con posterioridad, la Corte estableció la procedencia de la suspensión en tratándose de clausuras ejecutadas por tiempo determinado. Se argumentó que de no concederse la medida cautelar se consumiría de modo irreparable el acto reclamado, con lo cual se quedaría sin materia el amparo.<sup>176</sup>

Pero faltaba aún resolver la contradicción de tesis entre diversos tribunales colegiados en relación con las clausuras ejecutadas por tiempo indefinido. El punto de discrepancia se centraba en determinar si la clausura ejecutada era un acto de tracto sucesivo o consumado. En el primer supuesto procedería la suspensión; en el segundo no, porque implicaría dotar a la suspensión de efectos restitutorios.

La actual integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación optó por un tercer camino, que excede el problema planteado y que modifica sustancialmente el tratamiento tradicional de la suspensión. En efecto, la Corte acoge la *teoría de la apariencia de buen derecho* como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión, para lo cual es indispensable un estudio preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado. Las tesis de jurisprudencia establecen lo siguiente:

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. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el

175 Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, *SJF*, t. XIII-marzo, p. 473: “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”.

176 2a./J7/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 56, agosto de 1992.

quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.<sup>177</sup>

**SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.** El artículo 107, fracción X de la Constitución general de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la

177 Pleno, tesis P./J. 15/96, novena época, *SJF*, t. III, abril de 1996, p. 16.

existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el juez de distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la “apariencia del buen derecho” sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del juez de distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.<sup>178</sup>

Los argumentos de las tesis de jurisprudencia transcritas nos parecen fundados. El artículo 124 de la Ley de Amparo establece como requisitos para el otorgamiento de la suspensión: *a)* que la solicite el agraviado; *b)* que no se sigan perjuicios al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y *c)* que sean de difícil reparación los

daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

Por su parte, la fracción X del artículo 107 de la Constitución general de la República, en su primer párrafo, establece:

Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

De la simple lectura del precepto constitucional se desprende que la ley reglamentaria omite referirse a la naturaleza de la violación alegada, lo que no impide que el juez de amparo desentrañe su significado; por el contrario, el juzgador, de conformidad con los principios de supremacía constitucional y de aplicación directa de la Constitución, está obligado a interpretar los alcances de la expresión naturaleza de la violación alegada, a efecto de resolver sobre el otorgamiento de la suspensión con base en todos los elementos que prevé la norma fundamental.

Ante la ausencia de explicaciones en la exposición de motivos de la reforma de la cual deriva el texto actual de la aludida fracción X, coincidimos con don Genaro Góngora Pimentel en que la violación alegada es “aquella violación que, al ejercitarse la acción de amparo se aduce contra actos de autoridades que violan, en perjuicio del quejoso, un derecho subjetivo público, o bien que alteran el régimen federativo de distribución de competencias y que producen, así, invasión de soberanías entre autoridades federativas y locales”.<sup>179</sup> Siguiendo al señor ministro, para “tomar en cuenta la naturaleza de dicha violación en la suspensión, de acuerdo con el sentido gramatical de la palabra naturaleza, deberá atenderse a la esencia y propiedades características, tanto del acto de autoridad materia de impugnación, como del derecho subjetivo que se conculcó con dicho acto”.<sup>180</sup>

179 Góngora Pimentel, Genaro, “La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, p. 164.

180 *Idem*.



Lamentablemente las tesis de jurisprudencia no han sido aplicadas como era de esperarse. La mayoría de los órganos jurisdiccionales ignoran el análisis de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado, e incluso hay quienes consideran erróneamente que sólo son aplicables para los casos de clausuras. Quizá se deba, entre otras cosas, a que la correcta valoración de la *apariencia de buen derecho* exige modificar la mentalidad con la que se ha entendido la suspensión. Como se sabe, tradicionalmente el examen para la procedencia de la suspensión es formalista, con meros efectos de mantener las cosas en el estado en que se encontraran,<sup>181</sup> así como alejado por completo de la cuestión de constitucionalidad del acto reclamado. Por el contrario, la interpretación de la *apariencia de buen derecho* exige un estudio preliminar cuidadoso de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado; así como la determinación del estado en que habrán de quedar las cosas,<sup>182</sup> no obstante que el acto reclamado se haya ejecutado.

Este último aspecto es olvidado cotidianamente, pues los juzgadores citan en sus resoluciones la jurisprudencia que establece la improcedencia de la suspensión en contra de actos consumados.<sup>183</sup> Curiosamente, la problemática que busca resolver la apariencia de buen derecho se encuentra intocada en la práctica, con lo que siguen repitiéndose innumerables casos de indefensión para los particulares derivados de un criterio que debería entenderse superado y que responde a una concepción formalista y anacrónica de lo que una medida cautelar moderna debe ser.

Otro problema de la operación actual de la suspensión en el amparo se deriva de la exigencia de acreditar el interés jurídico para el otorgamiento de la suspensión, derivada de una incorrecta interpretación de la ley vigente.<sup>184</sup> Tal requerimiento es infundado en atención a que, por un

181 No desconocemos que tales efectos meramente conservatorios no eran una regla absoluta, lo que fortalecía la idea de la modificación en el tratamiento de la suspensión; en actos de tracto sucesivo, las cosas, obviamente, no quedaban en el estado en que se encontraban, sino se modificaba la situación a futuro.

182 Esto último tiene claro fundamento en el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo, aunque rara vez se le da el alcance que debe tener.

183 Primera Sala, tesis 1090, quinta época, *Apéndice de 1995*, t. VI, parte HO, p. 756: “ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE. Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie”.

184 Así, por ejemplo, Segunda Sala, tesis 2a./J 40/95, novena época, *SJF*, t. II, septiembre de 1995, p. 351: “SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LAS TARJETAS DE CIRCULA-

lado, la legitimación tiene que ver con la posibilidad de promover un juicio y lograr una resolución congruente con lo demandado, no con los requisitos para el otorgamiento de una medida cautelar. Por otra parte, la Ley de Amparo nunca ha establecido la necesidad de un interés jurídico suspensorial ni nada por el estilo; la apelación a la fracción III del artículo 124 es inconducente, ya que esta norma se refiere a daños y perjuicios desde un punto de vista material. Desafortunadamente, esto se ha desviado y hoy se exige, de manera casi universal, un acreditamiento aunque sea indiciario del interés jurídico, lo que conlleva a la negativa injustificada de la suspensión en un número importante de casos.

En la materia administrativa la suspensión se encuentra con un obstáculo más derivado de una incorrecta interpretación del artículo 138 de la Ley de Amparo vigente. El precepto en cuestión establece que:

En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

En su sentido original, este artículo se refiere a procedimientos judiciales; sin embargo, una interpretación errónea ha incluido a cualquier

CIÓN SON INSUFICIENTES PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO PARA OBTENER DICHA MEDIDA, TRATÁNDOSE DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL. Las tarjetas de circulación no son pruebas idóneas para acreditar la afectación del interés jurídico para obtener la suspensión provisional, tratándose del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, tomando en cuenta por una parte que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, la obtención de dichos documentos es necesaria para que los vehículos puedan transitar en las vías públicas del Distrito Federal, por lo que sólo comprueban el registro e identificación de los vehículos a que corresponden; y por otra que en los términos del artículo 6o. de la Ley que Fija las Bases Generales a que habrán de Sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, para poder establecer y operar líneas locales de transporte de personas y de carga, y en general, para poner en servicio vehículos destinados a la prestación de tales servicios dentro del propio Distrito, es necesario obtener la concesión o el permiso previo correspondiente, lo que implica cumplir con los requisitos señalados en el artículo 7o. del propio cuerpo legal; de donde se sigue que las tarjetas de circulación son insuficientes para demostrar que se cuenta con un derecho legítimamente tutelado para prestar el servicio de transporte de pasajeros”.

tipo de procedimiento; con lo cual se niega injustificadamente la concesión de una gran cantidad de medidas cautelares, con la excusa de que la suspensión no procede en contra de procedimientos.

Esta situación, amén de emanar de un sentido distinto del que tiene el citado artículo 138, desconoce el funcionamiento del derecho administrativo y la distinta connotación del término procedimiento. Como es sabido, el procedimiento en derecho administrativo no es sino la serie de actos para la emisión del acto administrativo; si se cumplen todos los requisitos de procedibilidad de la suspensión no hay razón para que no proceda en contra de procedimientos. El precepto en cuestión debería ser aplicado exclusivamente en los casos de procedimientos judiciales y cuando mucho en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio; pero no hay razón para que se niegue la suspensión en hipótesis distintas.<sup>185</sup>

Debe también destacarse que el artículo 138 de la Ley de Amparo no ordena la negativa de la suspensión lisa y llana, sino que al otorgarse ésta debe cuidarse que no se paralicen los procedimientos. La práctica judicial, lejos de aplicar con pulcritud el precepto referido, recurre al expediente de negar la suspensión sin mayor explicación que la ligera cita del numeral que venimos comentando.

## II. LA SUSPENSIÓN EN EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

El proyecto de nueva Ley de Amparo busca establecer un sistema equilibrado, merced al cual la suspensión permita que el juicio de ampa-

185 Existe un precedente que por razones que desconocemos no se encuentra recopilado en las ediciones oficiales ni en los discos ópticos del Poder Judicial, a pesar de ser de la mayor importancia al distinguir claramente entre procedimientos judiciales y administrativos: "SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DIFERENCIAS. Es cierto que jurisprudencialmente se ha determinado que siendo el procedimiento judicial de orden público, es inconducente la suspensión que tienda a detenerlo; *pero debe dejarse claramente establecido que esta jurisprudencia es inaplicable al procedimiento administrativo*, en el que, si se cumplen los requisitos legales, sí es posible decretar la suspensión" (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de revisión RI-2/1978. Autos Fletes Regionales, S. A. de C. V. y otro, 13 de abril de 1978. Unanimidad de votos). *Cursivas nuestras*. Tomado de Góngora Pimentel, Genaro y Saucedo, María Guadalupe, *La suspensión del acto reclamado*, México, Porrúa, 1990.

ro cumpla cabalmente con su finalidad de salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, al tiempo que el juzgador goce de suficientes atribuciones para limitar los *abusos* que en ocasiones se cometen, derivados de un esquema formalista y rigorista que omite analizar cada caso en particular. Es claro que sin una medida cautelar eficaz el amparo es inoperante como arma en contra de la arbitrariedad.

El equilibrio que se busca en el proyecto consiste en que la suspensión cumpla su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que se puedan cometer, a través de los siguientes instrumentos:

*Primero.* Privilegiar la discrecionalidad de los jueces.<sup>186</sup> Una ley de justicia constitucional debe partir de la confianza en los juzgadores; de la necesidad de que los grandes conceptos sean realizados y actualizados por los órganos encargados del control de la constitucionalidad.

La historia demuestra hasta la saciedad que los intentos para que el legislador prevea todos los supuestos que se pueden presentar en la vida real han fracasado. La dinámica social, más en estos tiempos, es impredecible. Por esta razón, el proyecto privilegia conceptos abiertos que permiten una mayor libertad de los jueces en la búsqueda de soluciones adecuadas a los problemas concretos que se les plantean. Esto implica una mayor reflexión por parte de los jueces en relación con cada asunto planteado y una revaloración de la función jurisdiccional en nuestro país. Por supuesto que este amplio ámbito de acción de los jueces debe complementarse con mayores requisitos formales y de fondo exigidos a las resoluciones en la materia, a efecto de facilitar el control por los órganos revisores.

*Segundo.* Establecer la facultad del juez de distrito para solicitar documentos y ordenar diligencias para resolver sobre la suspensión definitiva.

Es una situación conocida que con frecuencia se ataca en la prensa a los jueces de distrito que otorgan suspensiones en casos de los llamados *giros negros*. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones los juzgadores se ven obligados a otorgar la suspensión cuando se reúnen los requisitos formales del artículo 124 de la Ley vigente, a pesar de que pueda existir sospecha fundada de que algo se le oculta al juzgador. Con esta

186 Nos referimos, como ya se indicó en otra parte de este trabajo, a la discrecionalidad interpretativa o judicial. Véase Igartúa Salaverría, Juan, *op. cit.*

propuesta se busca dotar al juez de herramientas que impidan que sea engañado, que esté en posibilidad de tener un panorama completo al tomar su decisión sobre la medida cautelar.

*Tercero.* Establecer expresamente como requisito para el otorgamiento de la suspensión la *apariencia de buen derecho*.

Se trata de que el juez realice un análisis preliminar de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado, con la idea de que en los casos de actos arbitrarios, el quejoso no sufra injustificadamente la afectación derivada del acto de autoridad mientras se resuelve el fondo de asunto.

Para lograr una adecuada aplicación del elemento de la *apariencia de buen derecho* se establece en el proyecto la obligación del juez de ponderar la probable inconstitucionalidad en relación con la no afectación del interés social. Asimismo, se prevé que el estudio sobre la *apariencia de buen derecho* deberá hacerse siempre que la naturaleza del acto lo permita; es obvio que existen en la realidad muchos casos en que este análisis preliminar es imposible.<sup>187</sup>

<sup>187</sup> Este elemento tiene una rica experiencia en derecho comparado. Véanse García de Enterría, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, Madrid, Civitas, 1992; Chinchilla Marín, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1991; Barnés Vázquez, Javier (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993; González-Varas Ibáñez, Santiago J., *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, 1993; García de Enterría, Eduardo, “La consolidación del nuevo criterio jurisprudencial de la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de medidas cautelares. Silencio administrativo y apariencia de abuso de ejecutividad”, *REDA, cit.*; Bacigalupo Saggese, Mariano y Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel, “*Fumus boni iuris in mora* y equilibrio de intereses como presupuestos de la tutela cautelar comunitaria”, *REDA, cit.*; García de Enterría, Eduardo, “La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares: la recepción del principio del *fumus boni iuris* (auto de 20 de diciembre de 1990) y su trascendencia general”, *REDA, cit.* Ignorando la teoría general del proceso, la práctica judicial en el derecho comparado y la rica doctrina sobre el particular, el maestro Burgoa en el apéndice de su opúsculo en contra del proyecto sostiene que éste contiene “cuatro paralógicas expresiones que por sí mismas le restan todo valor intelectual” (la interpretación conforme —de la cual nos ocuparemos después—, la apariencia de buen derecho, la posibilidad de otorgar la suspensión cuando con la negativa se provoquen mayores daños y perjuicios al interés social que con su concesión y el interés legítimo —el cual, como ya indicamos, lo identifica con el interés jurídico—). En lugar de acudir a los instrumentos del jurista para desentrañar el significado del concepto jurídico utilizado, Burgoa recurre a la conocida *Enciclopedia del idioma de Martín Alonso*, para afirmar que apariencia puede significar: 1. aspecto o parecer exterior de una persona o cosa; 2. semejanza, aspecto semejante al de otra persona o cosa; 3. cosa que parece y no es. Por tanto, según Burgoa, “la apariencia de buen derecho se puede referir a un aspecto exterior del mismo, al derecho ajeno o al derecho inexistente. Además, tal derecho debe ser bueno y no

El establecimiento del *fumus boni iuris*, *i. e.* apariencia de buen derecho, es uno de los más importantes avances contenidos en el proyecto de nueva Ley de Amparo, ya que constituye un nuevo paradigma en la defensa eficaz de los derechos fundamentales de los gobernados en los sistemas jurídicos más avanzados. Sobre el particular, el connotado jurista español Eduardo García de Enterría elabora un esquema enumerativo sobre las implicaciones de los rasgos distintivos de la apariencia de buen derecho:

- a) La proclamación de la existencia de un verdadero derecho fundamental a la tutela cautelar de los derechos, como vía imprescindible para que el derecho a la tutela judicial efectiva no se frustre.
- b) La protección cautelar debe otorgarse a quien exhiba en sus pretensiones de fondo una “apariencia de buen derecho” frente a la posición de la otra parte, que, en contraposición con esa apariencia, debe ser vista como abusiva del instrumento del proceso. Se considera un abuso de la autotutela.
- c) El fundamento de esa nueva concepción es el principio general de derecho: “la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón no debe perjudicar a quien tiene la razón”; principio de origen doctrinal pero que ha pasado en poco tiempo a proclamarse por casi todas las jurisprudencias constitucionales europeas y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

malo, calificativos muy difíciles de establecer con precisión, objetividad y claridad. Bien se ve que la expresión equívoca mencionada se insertó en la disposición invocada por mero afán de ‘esnobismo’, pues en vez de la locución enigmática apariencia de buen derecho, debió haberse empleado el comprensible concepto de interés jurídico presuntivo, como lo establece la Ley de Amparo vigente que se pretende sustituir por el mamotreto de la Suprema Corte” (*¿Una nueva Ley de Amparo...?, cit.*, apéndice de la monografía, p. 2). Mal hace Burgoa al buscar en un diccionario de español lo que el derecho comparado y la doctrina contemporánea han explicado con profundidad. La apariencia de buen derecho implica, como ya se indicó, el análisis preliminar de la probable inconstitucionalidad del acto reclamado, ajeno a la búsqueda de los calificativos de “bueno” o “malo” a los que alude el crítico. Por lo demás, es lamentable la confusión en que incurrir Burgoa entre apariencia de buen derecho y el interés jurídico presuntivo. Éste, por cierto y contra lo que afirma el autor que comentamos, no previsto por la ley vigente. Por último, olvida Burgoa que la apariencia de buen derecho es ya derecho positivo mexicano, al haberse recogido por la Suprema Corte en las tesis de jurisprudencia arriba referidas.

- d) El desplazamiento de la motivación del otorgamiento o denegación de las medidas cautelares desde el dato de la reparabilidad o irreparabilidad de los perjuicios de la medida cautelar, trata de evitar la frustración de la efectividad de la sentencia final, siempre que concorra la apariencia de buen derecho; este concepto pasa así a ser el concepto central de la institución cautelar.
- e) La admisión general de las medidas que sean necesarias para asegurar la plena efectividad del acto terminal, *i. e.* la sentencia, sin limitarse obligadamente a la mera “suspensión”, *i. e.* paralización del acto recurrido.<sup>188</sup>

Como lo ha señalado el Tribunal Supremo español al interpretar el artículo 24.1 de la Constitución española, “el principio constitucional de efectividad de la tutela judicial ha de proyectarse también sobre la ejecutividad del acto reclamado, lo que, dada la larga duración del proceso, reclama que ese control de la efectividad se adelante en el tiempo al que en la sentencia se lleva a cabo sobre el fondo del mismo”.<sup>189</sup> Tal como lo sostenía entre nosotros Couto hace casi medio siglo.<sup>190</sup>

De conformidad con lo expuesto, la autoridad no puede intentar prevalecerse de la larga duración de los procesos para beneficiarse de la presunción de validez que el ordenamiento otorga a sus actos, para así obtener la ventaja de la autoejecución mantenida automáticamente durante esa larga duración. Al margen de cualquier perjuicio de imposible o de difícil reparación que pueda producirse, de lo que se trata es de imponer la tutela judicial efectiva, efectividad que en el caso de una pretensión administrativa aparentemente infundada exige su paralización inmediata, sin perjuicio del largo proceso que dilucidará finalmente su suerte definitiva.<sup>191</sup> Este razonamiento en favor de los derechos fundamentales es ampliamente aceptado por los sistemas jurídicos europeos, no existe razón que justifique su inaplicación en México, máxime en momentos en que luchamos por la consolidación de un régimen auténticamente democrático, lo que significa, como hemos sostenido, el advenimiento de un verdadero Estado de derecho.

188 “La consolidación del...”, *op. cit.*, pp. 1 y 2.

189 *Idem.*

190 Couto, Ricardo, *op. cit.*

191 García de Enterría, Eduardo, “La consolidación de...”, *op. cit.*, p. 3.

Incluso en el derecho comparado encontramos que se concede un lugar muy secundario —casi nulo— a la posible afectación del interés público para la negativa al otorgamiento de una medida cautelar. Enseña el profesor García de Enterría, refiriéndose al caso español, que con la nueva forma de razonar y decidir sobre las medidas cautelares, a través de la apariencia de buen derecho, “no tiene ya entrada posible la ponderación del interés público”.<sup>192</sup> La razón es simple y concluyente: se está aplicando directamente el artículo 24 de la Constitución española, el que no admite la lectura de que el derecho a la tutela judicial efectiva se entiende “salvo perjuicio al interés público”. Esta salvedad tampoco se encuentra en la regla de sometimiento pleno de la administración a la ley y al derecho, como proclama el artículo 103.1 de la misma norma fundamental.<sup>193</sup>

En una argumentación que por su claridad y contundencia puede ser aplicada a cualquier sistema jurídico, García de Enterría profundiza sobre el particular y afirma que el principal interés público está en asegurar la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes; por eso la Constitución española los eleva a fundamento del orden político y de la paz social, primacía que está muy por encima de las simples conveniencias gestoras de la administración. El derecho a la tutela cautelar es un derecho incluido en el derecho a la tutela judicial efectiva, por tanto, es un inequívoco y esencial derecho fundamental. La administración no puede —ni autoridad alguna, agregaríamos nosotros— crear de modo arbitrario situaciones antijurídicas y luego oponer a su remoción —cautelar o definitiva, el caso es idéntico— el perjuicio práctico que esa remoción pueda causarle eventualmente.<sup>194</sup> Continúa el profesor español diciendo que el argumento del interés público

...carece de la menor consistencia y su generalización no es más que una ruptura radical de los postulados elementales del Estado de derecho, que intentan sustituirse por los propios del Estado absoluto, y hoy totalitario, para el cual la famosa *clausula salutaris*, que se decía implícita en todos los derechos subjetivos, sujetaba o condicionaba la efectividad de éstos al principio supremo *salus publica suprema lex esto*, el interés público debe ser la primera ley. Hoy esa supuesta cláusula implícita de relativización

192 *Ibidem*, p. 8.

193 *Ibidem*, p. 9.

194 *Idem*.



general de todos los derechos no existe, es incomprensible con la idea misma del Estado de derecho y se opone frontalmente, de manera especial, a la explícita proclamación como preeminentes en el orden político y para la paz social de los derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la tutela judicial efectiva.<sup>195</sup>

Estas ideas, como ya se indicó, no son vigentes solamente en España, sino en Europa en general, e incluso a nivel de la Unión Europea. Así, por ejemplo, en Alemania el derecho a la tutela judicial efectiva exige en el otorgamiento de las medidas cautelares un examen general y sumario de las posibilidades de éxito o de triunfo que representa el asunto de fondo;<sup>196</sup> incluso, en los casos de contribuciones, la ley de la materia ordena que deberá acordarse la suspensión en los casos de tributos y costas cuando exista duda seria acerca de la legalidad del acto administrativo impugnado, o cuando la ejecución de las obligaciones tributarias o las costas traiga una falta de equidad no exigible por los intereses públicos prevalentes.<sup>197</sup>

Por lo que respecta a Italia, el *periculum in mora* y el *fomus boni iuris* son presupuestos necesarios para la suspensión del acto administrativo. Para resolver sobre la medida cautelar el juez debe pronunciarse con auto motivado. Esto significa que el juzgador dispone de una amplia discrecionalidad para ponderar los anteriores elementos frente a los daños que pudiera sufrir el interés público.<sup>198</sup>

En Francia, también se considera necesario el análisis sobre la legalidad del acto impugnado para la concesión de la suspensión. El recurrente que solicita la suspensión debe invocar argumentos fundados y capaces de justificar la anulación del acto administrativo.<sup>199</sup>

Como se ve, la apariencia de buen derecho no es una idea exótica, sino un elemento indispensable y de la mayor importancia para el otorgamiento de las medidas cautelares en el mundo moderno. El efectivo acceso a la tutela jurisdiccional que establece el artículo 17 constitucional, así como la adecuada defensa de los derechos fundamentales, dotan

195 *Idem*.

196 Barnés, Javier, “La tutela judicial efectiva en la *grundgesetz* (Art. 19.IV)”, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, cit., p. 200.

197 Karl Peter-Sommerman, “La justicia administrativa alemana”, *ibidem*, p. 101.

198 Falcon, Giandomenico, “Italia. La justicia administrativa”, *ibidem*, p. 238.

199 Rambaud, Patrick, “La justicia administrativa en Francia (I): introducción, organización, medidas cautelares”, *ibidem*, p. 300.

a la suspensión en el amparo de la jerarquía de garantía de los derechos y de derecho sustantivo al mismo tiempo, como parte de los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y de acceso pronto y eficaz a la protección del juicio de amparo.

En otro orden de ideas, debemos destacar que en el proyecto de la Comisión redactora se contienen otro tipo de medidas tendentes a solucionar las deficiencias en el funcionamiento de la suspensión descritas en el apartado anterior, las cuales fueron eliminadas en las modificaciones realizadas por la Suprema Corte.

Entre ellas se propuso la eliminación expresa de la absurda exigencia del interés jurídico para el otorgamiento de la suspensión, derivada, como ya se dijo, de una incorrecta interpretación de la ley vigente, ya que el ordenamiento legal referido no establece esa exigencia. Así, en el artículo 129 del proyecto de la Comisión se expresa que para conceder la suspensión no se exigirá al quejoso prueba del interés jurídico o legítimo, salvo en los casos de que se trate de tercero extraño al procedimiento, en cuyo caso sí se requiere el acreditamiento presuntivo del interés jurídico o legítimo.

En el proyecto modificado se sustituye la idea anterior por el mandato de que para conceder la suspensión “se exigirá al quejoso que aporte prueba indiciaria del interés jurídico o del interés legítimo que le asiste para obtener la medida suspensiva”. Estimamos que el cambio establecido por la Corte se debe al temor de abusos en la suspensión, para iniciar o continuar la operación de ciertos negocios, sin cumplir con los requisitos normativos correspondientes. Si bien la preocupación es entendible, pensamos que no es justificada atento los términos del proyecto de la Comisión redactora. En efecto, las herramientas que se otorgan al juez de distrito, además de los requisitos a que debe estar sujeta la medida suspensiva, hacen improbables los extremos a los que se llegaría con la lectura aislada del artículo 129 del proyecto de la Comisión. La obligación de analizar de manera ponderada la afectación al interés social y la apariencia de buen derecho son elementos que hacen innecesaria la exigencia de un interés jurídico o legítimo suspensivo.

En el mismo tenor, en el proyecto modificado se incluye como segundo párrafo del artículo 129 que en “ningún caso el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto constituir derechos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda”. Esta adición

responde a la misma idea que la exigencia del interés suspensivo y parece querer complementarlo, pues aun el interés suspensivo pareció insuficiente. Al margen de que la redacción es poco clara en cuanto a sus alcances —pues de tomarse literalmente quizá casi nunca procedería la suspensión—, la modificación incluida en la versión de la Corte desconoce la naturaleza proteccionista del amparo y los elementos del proyecto de la Comisión que hacían innecesaria una norma como la que se comenta, la cual podría dar lugar a que los quejosos quedaran en situaciones poco favorables a pesar de una nueva Ley de Amparo.

Por otro lado, en el proyecto de la Comisión se establecen expresamente los efectos restitutorios de la suspensión, cuando la naturaleza del acto lo permita. Se trata, en definitiva, de que el amparo adelante provisionalmente, a partir de la suspensión, los efectos de la sentencia que concede el amparo. La Corte mantiene esta disposición en el proyecto modificado, lo que es contradictorio con el último párrafo del artículo 129 arriba comentado, ya que al adelantar provisionalmente los efectos de la sentencia de amparo le otorga al quejoso el derecho materia de la sentencia de fondo. A pesar de que en el proyecto modificado se cambia la palabra “restituirá” por la de “restablecerá”, el sentido del artículo 145 no varía un ápice del propuesto por la Comisión redactora. La idea meramente conservatoria de las medidas cautelares se encuentra superada en el mundo contemporáneo. La tendencia es la de dotar a los jueces con todas las herramientas para tomar cualquier tipo de medidas que hagan eficaz la tutela judicial efectiva.<sup>200</sup>

En distinto orden de ideas, en el proyecto de la Comisión se busca dar respuesta a las burlas que las autoridades en contubernio con particulares hacen a las resoluciones de suspensión. Para ello se establece que la suspensión puede obligar a particulares, en los casos en que por mandato expreso de una norma general o de alguna autoridad un particular tuviere o debiera tener intervención en la ejecución, efectos o consecuencias del acto reclamado; el efecto de la suspensión será que la autoridad responsable comine al particular a paralizar de inmediato la ejecución, efectos y consecuencias del acto reclamado y deberá tomar todas las medidas que aseguren el eficaz cumplimiento de la medida suspen-

200 Al respecto, véanse los estudios contenidos en *La justicia administrativa en el derecho comparado*, cit.; García de Enterría, Eduardo, *La batalla por...*, cit., y Chinchilla Marín, Carmen, *La tutela cautelar...*, cit.

sional. Ésta es una eficaz medida, junto con la ampliación del concepto de autoridad, en contra de los *poderes salvajes privados*.<sup>201</sup>

Asimismo, se propone revertir una práctica viciosa, ya comentada, derivada de una incorrecta interpretación del artículo 138 de la Ley de Amparo vigente, para establecer que la suspensión no paralizará, exclusivamente, los procedimientos judiciales y administrativos seguidos en forma de juicio. Como ya se indicó en el apartado anterior, el sentido original del artículo 138 se refiere a procedimientos judiciales, pues no se estableció teniendo en mente otro tipo de procedimientos. Se encuentra justificado, al tener la misma razón, que la suspensión no impida la continuación de procesos judiciales y procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Pero no existe lógica en aplicar la misma regla a otro tipo de procedimientos administrativos cuando se cumplen todos los requisitos de procedibilidad de la suspensión. Es claro que se debe garantizar que los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y los procedimientos judiciales no sean paralizados; pero los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio no son tantos como se supone, se trata de aquellos en los que hay una controversia; en donde, de alguna manera, el órgano administrativo está realizando funciones jurisdiccionales, no cuando está realizando funciones de investigación o de emisión de actos de molestia en la esfera jurídica de los particulares. Se propone en el proyecto de la Comisión volver al sentido original del precepto.<sup>202</sup>

Lamentablemente, la Corte desestimó este avance, y en el proyecto modificado se vuelve a la redacción de la ley vigente. A pesar de que la interpretación que se da por parte de los jueces al artículo 138 de la actual Ley de Amparo provoca abusos por parte de las autoridades, ya que se acogen a este numeral para proseguir con procedimientos arbitrarios, en relación con los cuales la protección de la justicia federal es tan lenta que devienen en irreparables para efectos prácticos los daños al patrimonio, la reputación y la esfera jurídica de los particulares.

201 Zaldívar, Arturo, “Los poderes privados...”, *op. cit.*

202 La idea de que la suspensión proceda en procedimientos administrativos es congruente con experiencias en derecho comparado. Así, por ejemplo, en Inglaterra se establece que el tribunal tiene poderes para ordenar la suspensión del procedimiento relacionado hasta la decisión final o hasta que el tribunal ordene otra cosa (“*Judicial review of the acts administrativos en el Reino Unido*”, *La justicia administrativa en...*, cit., p. 533).

Especial atención requiere la materia penal. La grave situación de inseguridad que vive el país, así como el clima de impunidad que lastiman de forma importante a los gobernados, provoca que quienes están obligados a combatir esos males sociales con frecuencia se escuden en supuestas anomalías de la Ley de Amparo para justificar su deficiencia. La manipulación de la opinión pública ha provocado que la suspensión en su regulación actual sea inoperante para lograr la defensa de los gobernados en uno de sus bienes más preciados: la libertad. Aunque paradójicamente y contra lo que las autoridades prometieron no disminuye la inseguridad ni se abate la impunidad.

En esta materia, el proyecto de la Comisión busca lograr el objetivo de que la suspensión opere sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, a partir de los siguientes instrumentos:

*Primero.* Todos los principios anteriormente analizados son aplicables también a la materia penal.

*Segundo.* Si es procedente la suspensión, entonces se establece un catálogo, dependiendo de la etapa procedimental en que se encuentre, para determinar los efectos que tendría la suspensión.

En concreto, en el proyecto de la Comisión se establecen, en los casos en que resultara procedente, los siguientes efectos de la medida cautelar:

- a) Cuando el acto reclamado sea la orden de deportación o extradición, la suspensión tiene por efecto que no se ejecute y que el interesado quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo, sólo en lo que se refiere a su libertad personal (artículo 158).
- b) Si se trata de la orden de traslado de un centro penitenciario a otro, el efecto de la medida cautelar será que no se lleve a cabo (artículo 159).
- c) Cuando el acto reclamado consista en la orden de arraigo o en la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, la suspensión evitará que se ejecute o provocará que cese inmediatamente.<sup>203</sup> Sin embargo, si se trata de delitos considerados como graves no procede la suspensión provisional, y la definitiva sólo podrá

<sup>203</sup> Esto sin perjuicio de las medidas que aseguren que el quejoso no se sustraiga a la acción de la justicia, entre ellas, la obligación de presentarse ante la autoridad que solicitó el arraigo y ante quien concedió la suspensión cuantas veces sea exigido.

- concederse excepcionalmente de acuerdo con las circunstancias del caso (artículo 160).
- d) Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público en relación con la comisión de un delito, el efecto de la suspensión será que cese la detención, poniendo en libertad al quejoso o a disposición del Ministerio Público. Si la detención no tiene relación con la comisión de un delito, la medida cautelar producirá el efecto de que la persona sea puesta en libertad (artículo 162).
  - e) Cuando el acto reclamado afecte la libertad personal del quejoso y se encuentre a disposición del Ministerio Público en cumplimiento de una orden de detención del mismo, la suspensión se concederá para que dentro del plazo de 48 horas, o de 96, tratándose de delincuencia organizada, contadas a partir del momento de la detención, sea puesto en libertad o consignado ante el juez penal correspondiente (artículo 163). Nótese que el plazo se computa desde el momento de la detención, con lo cual se evitan las prácticas inconstitucionales que prolongan en exceso la detención so pretexto de que la persona no ha sido puesta a su disposición. Empero, cuando se trate de detención por flagrancia el plazo se computa a partir de que es puesto a disposición del Ministerio Público.
  - f) En cualquier caso distinto a los arriba descritos, en que el Ministerio Público restrinja la libertad del quejoso, la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en absoluta libertad (artículo 163, último párrafo).

*Tercero.* Como se desprende de los casos arriba citados, en el proyecto de la Comisión se distingue, por primera vez, entre la libertad caucional, que emana del proceso, y la libertad en el amparo, que deriva de una suspensión que se dicta en un juicio de control constitucional. Puede no proceder la libertad caucional, sin embargo, la libertad en el amparo no debe derivar de eso, debe originarse de una suspensión propia de este medio de control constitucional. Es ésta la forma de que las garantías individuales de los gobernados no queden al capricho coyuntural de las distintas conformaciones de los órganos políticos federales y estatales.

Por otro lado, queda claro que en el proyecto de la Comisión se entiende claramente que, en principio, suspensión en materia penal significa libertad. De poco sirve una suspensión que aunque se “otorgue” permita que el gobernado siga privado de su libertad. Tal es la razón fundamental que se tuvo en cuenta al fijar los efectos de la medida cautelar en los casos señalados en los incisos anteriores. También lo fue la que iluminó la decisión de prever en el proyecto de la Comisión redactora que la suspensión procede contra órdenes de aprehensión, tratándose de delitos no graves; y en tratándose de delitos que la ley señala como graves no procede la suspensión provisional, pero el juez sí podrá resolver, excepcionalmente, otorgar la definitiva, atendiendo a la naturaleza del caso. Lamentablemente, en el proyecto modificado se da marcha atrás en esta materia.

Para entender con mayor claridad lo que proponía la Comisión redactora y en qué consistió la variación en el proyecto modificado, vale la pena analizar con más detalle este asunto. El artículo 164 del proyecto de la Comisión establece lo siguiente:

Artículo 164. Cuando la privación de la libertad se lleve a cabo por virtud de orden de aprehensión, reaprehensión o auto de formal prisión, dictados por autoridad competente por delito que no sea considerado como grave, procederá la suspensión provisional y la definitiva.

En los actos a que se refiere el párrafo anterior, si se trata de delito considerado como grave no procede la suspensión provisional. Excepcionalmente, de acuerdo con las circunstancias del caso, podrá concederse la suspensión definitiva.

El efecto de la suspensión consistirá en que el quejoso sea puesto en libertad, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia, quede sujeto al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable para la continuación de la causa, en caso de que no obtenga la protección de la justicia federal.

Para proponer los extremos del precepto transcrito se tomó en consideración la realidad que vivimos. Por ejemplo, ¿cuántos delitos hoy son graves en muchas entidades federativas, que realmente no significan ninguna gravedad?; ¿cuántas averiguaciones, consignaciones y órdenes de aprehensión se dan con delitos fabricados, y, además, abusando de que se trata de delitos graves? No debemos olvidar una época grotesca ya superada, en que las agencias del Ministerio Público eran agencias

cobradoras, de extorsión y de chantajes. El principio de presunción de inocencia no está reñido con la eficaz persecución de los delitos, se debe procurar el equilibrio necesario entre esos dos valores aparentemente en contradicción. En el proyecto de la Comisión se encuentra una propuesta que, al menos en cierta medida, trata de resolver esta problemática. Es una alternativa que deja por lo menos una puerta de salida frente al abuso y la arbitrariedad. Una nueva Ley de Amparo que no sirve para defender eficazmente la libertad personal de poco sirve en realidad.

En el proyecto modificado desaparece el avance del proyecto de la Comisión, en los términos de los artículos 161 y 164, que establecen:

Artículo 161. Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento.

Artículo 164. Cuando la privación de la libertad se lleve a cabo por virtud de orden de aprehensión, reaprehensión o auto de formal prisión, dictados por autoridad competente por delito que no sea considerado como grave, procederá la suspensión provisional y la definitiva.

En los actos a que se refiere el párrafo anterior, si se trata de delito considerado como grave no procede la suspensión provisional. Excepcionalmente, de acuerdo con las circunstancias del caso, podrá concederse la suspensión definitiva.

El efecto de la suspensión consistirá en que el quejoso sea puesto en libertad, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia, quede sujeto al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable para la continuación de la causa, en caso de que no obtenga la protección de la justicia federal.

En los casos en que el orden de aprehensión no se haya ejecutado y se trata de delito no considerado grave, la suspensión tendrá por efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran; si se trata de delito grave, se estará a lo dispuesto en el artículo 161.

En primer término, debe destacarse que la suspensión en los casos de delitos graves sólo se limita, de conformidad con el artículo 164 del proyecto modificado, a la hipótesis de órdenes de aprehensión no ejecutadas. Por tanto, en los supuestos de órdenes de aprehensión ejecutadas, reaprehensión y autos de formal prisión se mantiene el sentido del pro-



yecto de la Comisión redactora, merced al cual el órgano jurisdiccional de amparo puede conceder excepcionalmente la suspensión definitiva, en cuyo caso, el efecto será la libertad del quejoso.

Por otro lado, a través de un eufemismo —la remisión al artículo 161—, se sostiene la improcedencia de la suspensión —entendida como libertad— en los casos de órdenes de aprehensión no ejecutadas. Vale la pena aclarar que la incorporación en el proyecto de la Comisión del artículo 161 se debió exclusivamente a la necesidad de que en aquellos casos en que la suspensión no produjera el efecto inmediato de la libertad del quejoso, hubiera la posibilidad de que su integridad física estuviera resguardada por el juez de distrito. En el proyecto modificado se reduce a ese sólo efecto la medida cautelar en los casos de órdenes de aprehensión no ejecutadas, lo que nos parece desacertado.

## CAPÍTULO SEXTO

### LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Y DE INTERPRETACIÓN CONFORME . . . . .	107
I. El principio de relatividad de las sentencias de amparo	107
II. La declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme en el proyecto de nueva Ley de Amparo . . . . .	115

## CAPÍTULO SEXTO

### LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE INTERPRETACIÓN CONFORME

#### I. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Uno de los principios fundamentales que han acompañado al juicio de amparo desde su creación en el siglo XIX es el de relatividad de las sentencias de amparo, conocido erróneamente como *fórmula de Otero*, ya que, como se sabe, Mariano Otero previó un sistema mixto de control de la constitucionalidad. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivó la queja sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. Claro está que la fórmula en cuestión adquiere relevancia exclusivamente en los amparos en contra de normas generales.

Aunque se conoce como *fórmula de Otero*, el principio de relatividad de las sentencias de amparo ya se contenía en el proyecto de Constitución yucateca de 1841, ideado por Manuel Crescencio Rejón. Sobre el sistema de Rejón vale la pena hacer algunas consideraciones.

De conformidad con la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado a la legislatura del estado de Yucatán por su comisión de reformas para la administración interior del Estado —la cual es obra de Rejón—, se encarga al Poder Judicial la salvaguardia “para preservar la Constitución de las alteraciones que pretenda hacerle el Congreso del estado, a pretexto de interpretarla, y contra los abusos de éste y del gobierno”.<sup>204</sup> Para Rejón resultaba de la mayor importancia el fortalecimiento del Poder Judicial, como elemento democrático que goza

<sup>204</sup> *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, t. II, p. 197.

de grandes facultades en los gobiernos libres, en los que se sustituye la idea del derecho a la fuerza material.<sup>205</sup> De manera explícita se apela a la experiencia de Estados Unidos de América para el establecimiento del sistema contenido en el proyecto de Constitución,<sup>206</sup> en el cual el apoyo del Poder Judicial reside en la fuerza moral y en su prestigio.<sup>207</sup>

Sin embargo, se justificaba la relatividad de las sentencias de amparo al afirmar que:

Tampoco se hace de él (el Poder Judicial) un poder temible, cual lo sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces al erigirse en censor del Legislativo, entraría abiertamente en la escena política...<sup>208</sup> (Por ello,) se da al Poder Judicial el derecho de censurar la legislación, también se le obliga a ejercerlo de manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las fracciones. Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargando al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá por consiguiente, seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos.<sup>209</sup>

Nótese que la justificación del principio de relatividad se haya en privilegiar la defensa del interés personal frente a la defensa del orden constitucional como tal. Esta circunstancia es de la mayor relevancia, en cuanto a que en la consolidación de un régimen democrático como al que todos aspiramos en México, es menester un cambio sustancial en el papel que las instituciones constitucionales juegan en la vida de todos los mexicanos. Hoy no es válido pensar que el control constitucional se

205 *Ibidem*, p. 202.

206 *Idem*.

207 *Idem*.

208 *Ibidem*, p. 204.

209 *Idem*.

da sólo en interés del afectado directamente, sobre todo en el caso de normas generales.

Asimismo, en el célebre voto particular de Mariano Otero, del 5 de abril de 1847, se recoge el principio de relatividad de las sentencias de amparo; aunque Otero previó un sistema mixto, a través del cual las resoluciones jurisdiccionales de control tenían efectos particulares, mientras que el sistema por órgano político tenía efectos generales.

El sistema ideado por este jurista consistía en lo siguiente: el Congreso tenía la facultad para declarar nulas las leyes inconstitucionales de los estados; para lo cual el Senado fungía como cámara de origen; a su vez, las legislaturas de los estados estaban facultadas para declarar inconstitucionales las leyes del Congreso general; en estos casos, la solicitud debía provenir del presidente de la República, de acuerdo con su ministerio, de diez diputados, de diez senadores o de tres legislaturas. En estos supuestos el efecto era la anulación de la ley, obviamente con efectos generales (artículos 16-18). Asimismo, de conformidad con el artículo 19 del voto particular, se faculta a los tribunales de la federación para amparar a cualquier habitante del país en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan la Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, federales o estatales, “limitándose su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare”.<sup>210</sup>

De tal suerte, en ningún momento Otero consideró conveniente la supervivencia de leyes inconstitucionales; solamente estimó que la forma más conveniente de anularlas era a través de una especie de control recíproco de índole política entre el Congreso general y las legislaturas de los estados.

En una visión federalista apoya Otero el sistema de control constitucional a través de órganos de tipo legislativo. En la exposición de motivos del voto particular, Mariano Otero afirma que es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen una violación del pacto federal o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un estado sería superior al de la Unión; por lo que resulta oportuno que las resoluciones del Congreso queden en manos de las legislaturas de los estados en

210 *Ibidem*, p. 294.

cuanto a su constitucionalidad. “De esta manera —dice Otero— cada estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones”.<sup>211</sup>

Por otro lado, Otero consideraba que la defensa de los derechos de los particulares debía quedar en manos de los tribunales federales. Tenía en el Poder Judicial al máximo valuarte de la libertad del pueblo, por eso decía: “no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a 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 o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión”.<sup>212</sup> De modo expreso, en el voto particular, se reconoce la inspiración norteamericana, y se dice que en el vecino país del norte cuando una ley se encuentra en pugna con la Constitución se aplica ésta y no aquélla, “de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella deba herir, la hace impotente”.<sup>213</sup>

Como ya se señaló, tanto en el caso de Rejón como en el de Otero, se acude en la explicación de los diseños al ejemplo del sistema de Estados Unidos de América, en el cual, los creadores del amparo suponían que las resoluciones de la Suprema Corte tenían efectos meramente relativos. Tal idea la habían adquirido de la obra de Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, en la que se afirma que, en el país del norte, “la ley así censurada está destruida: su fuerza moral ha disminuido, pero su efecto material no se suspende. Sólo poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, llega a sucumbir al fin”.<sup>214</sup>

La impresión sobre el sistema de justicia constitucional norteamericano no era del todo correcta, pues a pesar de que la Suprema Corte no emite una declaratoria general de inconstitucionalidad, como sucede en el sistema europeo continental, de conformidad con el principio *stare decisis*, una vez que la Corte ha declarado inconstitucional una ley ésta no puede volver a ser aplicada en aquello que fue declarada inconsti-

211 *Ibidem*, p. 288.

212 *Ibidem*, pp. 288 y 289.

213 *Ibidem*, p. 289.

214 Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 109.

tucional, sólo una enmienda a la Constitución puede salvar la resolución del órgano jurisdiccional.<sup>215</sup> Así las cosas, como enseña el ilustre jurista italiano Mauro Cappelletti, el principio *stare decisis* termina por asumir indirectamente una verdadera y propia eficacia *erga omnes*, y no se limita a llevar consigo el puro y simple efecto de la *no aplicación* de la ley a un singular caso concreto, con posibilidad de que en otros casos la ley pueda ser aplicada de nuevo.<sup>216</sup>

Sin duda que la relatividad de las sentencias de amparo fue muy importante para el establecimiento y el desarrollo del juicio de amparo mexicano. Es difícil imaginar que un instrumento controlador con efectos generales hubiera podido desenvolverse en el México del siglo XIX, así como durante el régimen priísta que constituyó el llamado *sistema político mexicano* durante la mayor parte del siglo XX. Sin embargo, debemos cuestionarnos si un Estado democrático se compadece con la vigencia de leyes inconstitucionales, incluso, como lo hemos venido sosteniendo, si en tal caso existe un régimen auténticamente democrático desde el punto de vista sustancial.

Como es sabido, el principio de relatividad de las sentencias de amparo se encuentra previsto en la fracción II del artículo 107 de la Constitución y en el artículo 76 de la Ley de Amparo. En fórmula clásica, el precepto constitucional establece que “la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

El funcionamiento de la relatividad de las resoluciones de amparo requiere de algunas precisiones. En primer lugar, el que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por todas las autoridades, estando obligadas a llevar a cabo

215 Cfr. Tribe, Lawrence H., *op. cit.*, pp. 23-208; Zaldívar, Arturo, “El juicio de...”, *op. cit.*; Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el..., cit.*, p. 209; Cueto Rúa, Julio, *El Common Law*, Buenos Aires, 1957, pp. 121-143; Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 78.

216 “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado”, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, p. 71.

todos los actos tendentes a su ejecución y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones.<sup>217</sup>

También es importante explicar los distintos efectos que tienen en relación con el quejoso las sentencias que declaran inconstitucional una norma general en amparo indirecto, de las que se pronuncian sobre dicho aspecto en amparo directo. Se trata de dos formas completamente distintas de abordar el problema de la constitucionalidad de las normas generales. Con razón, el distinguido maestro Héctor Fix-Zamudio denomina a la impugnación en amparo indirecto “acción de inconstitucionalidad”, mientras que a la que se plantea en amparo directo, “recurso de inconstitucionalidad”.<sup>218</sup>

En efecto, en el amparo indirecto se impugna de manera directa la inconstitucionalidad de la norma general, bien sea con motivo de su entrada en vigor —normas generales autoaplicativas o de individualización incondicionada—, ya sea a través del primer acto de aplicación —normas generales heteroaplicativas o de individualización condicionada, y normas generales autoaplicativas que no fueron atacadas a propósito de su entrada en vigor—. En estos casos, la norma general es el principal acto reclamado en el amparo, por lo que es necesario mandar llamar como autoridades responsables a las que intervinieron en su expedición, así como en su promulgación y publicación.<sup>219</sup> En el juicio de amparo indirecto contra normas generales la litis del proceso es, precisamente, la constitucionalidad de la norma general reclamada. Por las razones an-

217 Tercera Sala, tesis 236, quinta época, *Apéndice de 1995*, t. VI, parte SCJN, p. 159: “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo”.

218 Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, cit., pp. 246 y 247; *id.*, “Algunas consideraciones sobre las recientes reformas a la Ley de Amparo”, *Ensayos sobre el...*, cit., p. 405.

219 No interesa ahora para los efectos de nuestro estudio la discusión sobre las diferencias entre promulgación y publicación, así como desentrañar si la Constitución los asume como sinónimos. Al respecto, véase Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, vol. 1, pp. 338-348.



teriores, la sentencia que ampara al quejoso en amparo indirecto lo protege en contra de la norma general impugnada.

Aquí es necesario hacer una precisión adicional. Una primera lectura del principio de relatividad de las sentencias de amparo nos movería a sostener que si la norma general se impugna a través de su primer acto de aplicación la resolución favorable sólo protegería al quejoso en contra de la norma general por lo que hace a ese primer acto de autoridad; por lo que de aplicarse nuevamente la ley al quejoso éste estaría obligado a promover un nuevo juicio de amparo. Sin embargo, esto no es así, en virtud de que “el caso especial sobre el que versa la queja” en amparo indirecto contra leyes es, precisamente, la ley impugnada. De tal suerte que la norma general declarada inconstitucional no podrá volver a ser aplicada al quejoso en aquello por lo que fue declara inconstitucional. Por lo tanto, si se pretende aplicársela de nuevo lo que procede es una denuncia de repetición del acto reclamado y no un nuevo juicio de amparo.<sup>220</sup> Debido a que la litis en el amparo fue la norma general reclama-

220 Pleno, tesis VII/89, octava época, *SJF*, t. III, primera parte, enero-junio de 1989, p. 139: “LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE LO OTORGA, SON LOS DE QUE PROTEGEN AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, conforme al cual ‘las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si 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’, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la justicia de la Unión tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado en el juicio de amparo son los de proteger al quejoso no sólo contra el acto de aplicación de la misma que también se haya reclamado, si ésta fue impugnada como heteroaplicativa, sino también que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la misma ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo

da, las ideas que venimos exponiendo no vulneran la relatividad de las sentencias de amparo ni constituyen una excepción a dicho principio.

Cosa distinta sucede en el amparo directo, en el cual no se impugna como acto reclamado la norma general, sino la resolución que decidió el fondo del asunto de origen o puso fin al juicio. La norma general se cuestiona exclusivamente en los conceptos de violación, al estimarse que la sentencia impugnada es inconstitucional por haberse fundado en una ley que es inconstitucional. En este procedimiento no tienen el carácter de autoridades responsables las que participaron en la expedición

podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada la declaración de inconstitucionalidad que, en su caso, proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro”. Pleno, octava época, *SJF*, t. I, primera parte-I, enero-junio de 1988, p. 35: “LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA QUE SE PRONUNCIE. El efecto inmediato de la sentencia protectora contra una ley es nulificar su eficacia jurídica en relación con el quejoso, pues si mediante el examen de los conceptos de violación el órgano de control constitucional la consideró conculcatoria de sus garantías constitucionales resolviendo protegerlo y ampararlo, tal resolución es determinante para que deje de tener validez jurídica y vigencia para él, sin que ello quiera decir que la ley pierda sus características de generalidad y obligatoriedad, pues continúa siendo de observancia obligatoria para todos aquellos gobernados que estén colocados en la hipótesis normativa y que no gocen de la protección constitucional. Por vía de consecuencia, si el quejoso solicitó y obtuvo el amparo con motivo del primer acto de aplicación, al estar fundado en ley inconstitucional, ese acto de aplicación adolece del mismo vicio, y ninguna autoridad puede volverle a aplicar la ley que ya se juzgó, dado que las relaciones entre el quejoso y la ley se rigen por la sentencia protectora”.

y publicación de la ley. En consecuencia, la sentencia favorable no hace un pronunciamiento en los resolutivos sobre la norma general, sino exclusivamente respecto de la resolución judicial reclamada. De aquí se sigue que la norma general se puede volver a aplicar al quejoso sin violar con ello la sentencia de amparo. Estamos en un típico caso de desaplicación de una norma general en un asunto, *i. e.* litigio concreto.

Además de los efectos prácticos, es menester tener presente las diferencias entre las dos formas de impugnación de normas generales vía juicio de amparo, para entender el diverso tratamiento que tienen en el proyecto de nueva Ley de Amparo, a propósito de la declaratoria general de inconstitucionalidad, tal como se expondrá en el apartado siguiente.

## II. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE INTERPRETACIÓN CONFORME EN EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

Si bien hemos reconocido la importancia de la relatividad de las sentencias para el desarrollo del amparo desde su creación y a lo largo de la última parte del siglo XX, es necesario aceptar que en la actualidad el principio que nos ocupa carece de toda justificación y que es urgente su revisión. Los efectos relativos de las sentencias de amparo generan diversas consecuencias teóricas y prácticas que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho, como el que estamos empeñados en consolidar los mexicanos.

En primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. De conformidad con la teoría constitucional que emana de la propia Constitución, ésta es la norma suprema, por lo que cualquier norma de rango inferior que la vulnere es técnicamente nula y debe dejar de ser aplicada. La Constitución es norma jurídica vinculatoria para gobernantes y gobernados, y la validez de todas las normas y actos jurídicos del sistema jurídico mexicano dependen de su conformidad con la Constitución.<sup>221</sup> Este principio fundamen-

221 Véase, por todos, García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 49-61.

tal del constitucionalismo se ve afectado cuando se permite la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano constitucionalmente facultado para ello.

En segundo lugar, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano. Es ampliamente conocida la teoría de la regularidad de los sistemas jurídicos, brillantemente expuesta por Kelsen.<sup>222</sup> De conformidad con esto, el orden jurídico se integra por un conjunto escalonado de normas, en el cual la norma de grado superior determina la forma de creación y, en cierta medida, el contenido de la norma de grado inferior. Cuando hay conformidad entre la determinación de la norma superior con la de la norma de grado inferior se dice que existe regularidad; regularidad formal si se respeta la forma de creación; regularidad material si se respeta el contenido. En los casos en que la norma de grado inferior no respeta la forma de creación o el contenido establecido en la norma de grado superior habrá irregularidad. Las normas irregulares deben ser apartadas del orden jurídico a través de los instrumentos de control previstos en el mismo orden jurídico.<sup>223</sup>

En el caso de la relatividad de las sentencias de amparo tenemos normas generales irregulares —por así haberlo determinado el órgano de control— que, no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico, son vigentes y se siguen aplicando a pesar de su declarada irregularidad, con lo cual se tienen varios órdenes jurídicos dependiendo de los destinatarios; para la mayoría se seguirá aplicando la norma general, a pesar haber sido reconocida como inconstitucional por el órgano facultado para ello, lo cual es absurdo.

Del mismo modo, el principio de relatividad de las sentencias de amparo vulnera la igualdad ante la ley. La obligatoriedad de normas inconstitucionales para los gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable altera la igualdad entre los gobernados; sin que sea válido sostener que se trata desigual a los desiguales, pues algunos tienen en su favor una sentencia de amparo y otros no; ya que es de tal gravedad la aplicación de normas inconstitucionales que esa diferencia procesal es poco relevante, máxime cuando en muchos casos sólo refleja

222 Kelsen afirma que la regularidad no es “sino la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico”. *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, México, UNAM, 2001, p. 14.

223 *Idem*.

las desigualdades económicas y sociales que el Estado está obligado a aminorar a través de medidas que tiendan a la igualdad material. Se frustra, así, el acceso a la justicia y los demás fines del Estado social de derecho.

Otro aspecto en contra de la permanencia del principio de relatividad de las sentencias de amparo deriva de la necesidad de consolidar en México un verdadero Estado democrático. Siguiendo las ideas del reputado profesor italiano Luigi Ferrajoli, podemos afirmar que sólo hay democracia en sentido sustancial en aquellos países en los cuales hay un catálogo de derechos fundamentales y garantías procesales que los defienda de manera eficaz.<sup>224</sup> El garantismo, como técnica de limitación y de disciplina de los poderes públicos, puede ser considerado como el rasgo más característico estructural y sustancial de la democracia.<sup>225</sup>

En la teoría de Ferrajoli los conceptos de validez y de vigencia de las normas jurídicas adquieren una connotación distinta del que habían tenido hasta ahora en la teoría del derecho. En las explicaciones del derecho más autorizadas, la validez está referida a aspectos formales ajenos a su contenido.<sup>226</sup> Para Ferrajoli, la vigencia de la norma está en relación con el cumplimiento de las reglas formales para su expedición. Pero la validez está referida a que la norma de grado inferior cumpla con el contenido constitucional, especialmente con el que tiene que ver con los derechos fundamentales.<sup>227</sup> Así, puede haber normas vigentes pero inválidas, en cuyo caso el Estado en donde esto ocurra no merece el calificativo de democrático desde el punto de vista sustancial. De conformidad con el autor italiano, en el Estado democrático de derecho,

...si las normas formales sobre la vigencia se identifican con las reglas de la democracia formal o política, en cuanto disciplinan las formas de las decisiones que aseguran la expresión de la voluntad de la mayoría, las normas sustanciales sobre la validez, al vincular al respeto de los derechos fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos en ellas, bajo pena de invalidez, la sustancia (o el significado) de las decisiones

224 Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, cit., pp. 23-25 y 50-55.

225 *Id.*, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000, p. 864. Para este autor la democracia sustancial es el Estado de derecho dotado de garantías efectivas, tanto liberales como sociales.

226 Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1986, pp. 23-28.

227 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, cit., pp. 65-68.

mismas corresponden a las reglas con las que bien se puede caracterizar la democracia sustancial.<sup>228</sup>

Por tanto, si el juicio de amparo permite la vigencia de normas generales declaradas inconstitucionales, *i. e.* inválidas por el órgano constitucionalmente facultado para ello, tal situación descalifica a México como un país democrático en sentido sustancial.

Todo lo anterior, en sí mismo, genera consecuencias teóricas y prácticas inadmisibles que se constatan con lo que se ha dicho, pero, además, implica la institucionalización de serias injusticias en contra de la inmensa mayoría de los mexicanos; los que por falta de cultura o de recursos económicos, o ambas causas, están imposibilitados para contratar a un abogado especialista y obtener una sentencia de amparo favorable. En un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia *per se* la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, a pesar de su declarada inconstitucionalidad.

Las razones anteriores fueron debidamente valoradas por la Comisión redactora para proponer la modificación del principio de relatividad de las sentencias de amparo. Se tomó en consideración, además, la evolución del derecho comparado, amén de ser una vieja aspiración de varios de los comisionados.<sup>229</sup>

Sería imposible pretender realizar un análisis detallado de derecho comparado, toda vez que nos alejaría del propósito principal de nuestro trabajo, amén de requerir por su amplitud de un trabajo monográfico *ex profeso*, por lo que sólo nos interesa destacar que la tendencia en el mundo moderno es hacia esquemas de control constitucional con efectos generales.

Así, como ya se indicó, en Estados Unidos de América “resulta más aparente que real el principio de los efectos particulares del fallo que declara la inconstitucionalidad”<sup>230</sup> de una ley, en atención al principio *stare decisis* mediante el cual se logra, indirectamente, una protección similar a la de los efectos *erga omnes*.<sup>231</sup>

228 *Ibidem*, p. 52.

229 Véanse Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general...”, *cit.*; Zaldívar, Arturo, “El estado de...”, *op. cit.*

230 Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general...”, *op. cit.*, p. 209.

231 Cappelletti, Mauro, “El control judicial...”, *op. cit.*, p. 71.

Por otra parte, en Latinoamérica se advierte una clara inclinación hacia los efectos generales de los medios de control jurisdiccional.<sup>232</sup> Con lo cual, a pesar de que el amparo mexicano sirvió de ejemplo a muchos de los instrumentos del área, se presenta la paradoja, destacada por el maestro Fix-Zamudio, de que “nuestra máxima institución procesal ha experimentado un rezago en el desarrollo del juicio de amparo que podemos calificar de latinoamericano”.<sup>233</sup>

No es necesario resaltar que en Europa continental, donde nace el control concentrado de constitucionalidad con efectos *erga omnes*, a partir de la Corte Austriaca, inspiración de Hans Kelsen, este tipo de control es un elemento característico de las democracias europeas.<sup>234</sup> La labor de los tribunales constitucionales ha prestigiado el sistema en todo el mundo y ha otorgado el carácter de auténtica norma jurídica a las Constituciones,<sup>235</sup> amén de permitir el funcionamiento de auténticos regímenes democráticos en donde impera el principio de la mayoría, pero con absoluto respeto a los derechos de las minorías consagrados en las normas fundamentales. Pues, como afirma Giovanni Sartori, “los derechos de la minoría son la condición necesaria del proceso democrático mismo”.<sup>236</sup>

232 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general...”, *op. cit.; id.*, “La justicia constitucional en Latinoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, USUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988; *id.* y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, *cit.*, pp. 196 y ss.; Reyes, Luis Carlos, “Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad”, *Anuario de derecho*, Panamá, año XXI, núm. 21, 1992; García Belaunde, Domingo, “La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, enero-abril de 1992; Barbosa Moreira, José Carlos, “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho brasileño: un bosquejo”, *Derecho procesal constitucional*, *cit.*; Brewer-Carías, Allan R., “La justicia constitucional en la Constitución venezolana de 1999”, *Derecho procesal constitucional*, *cit.*; Quiroga León, Aníbal, “El derecho procesal constitucional peruano”, *Derecho procesal constitucional*, *cit.*; Salgado Pesantes, Hernán, “Jurisdicción y procesos constitucionales en el Ecuador”, *Derecho procesal constitucional*, *cit.*; García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, F. (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, *cit.*

233 “La declaración general...”, *op. cit.*, p. 184.

234 Véase, por todos, Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994. Aun en el caso de Francia, a través del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, además de la labor del Consejo Constitucional, existen los efectos generales en los medios controladores.

235 Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como...*, *cit.*

236 *Teoría de la democracia*, México, Alianza Universidad, 1989, t. I, p. 58.

Asimismo, la Comisión redactora valoró el problema a la luz del nuevo papel institucional de los jueces en la consolidación de la democracia mexicana.<sup>237</sup> Desde esta perspectiva la problemática de los efectos de las sentencias de amparo se circunscribe a establecer si en los amparos promovidos en contra de normas generales (leyes, tratados o reglamentos, principalmente), el efecto protector debe circunscribirse a la persona que obtuvo un fallo favorable o si, por el contrario, debe ser anulatorio de la norma o normas impugnadas. Claro está que las consecuencias de una u otra solución son muy distintas y, a su vez, generan distintas formas de funcionamiento de los órganos estatales y de comprensión del orden jurídico, particularmente de la Constitución.

Para hacer frente a los distintos aspectos que implica el principio de relatividad de las sentencias de amparo, deben distinguirse varios niveles de análisis. En términos orgánicos, resulta que los órganos del Poder Judicial de la Federación actúan como protectores de los derechos de las personas, esto es, es un sentido fundamentalmente subjetivo —fiel a la filosofía que iluminó a los fundadores del amparo—, y no preponderantemente en un sentido objetivo, donde busca privilegiarse el “interés” de la Constitución. Por esta razón, la posición de los órganos del Poder Judicial de la Federación en el juego institucional consiste en ser defensor de los derechos específicamente reclamados en un juicio y no de la constitucionalidad en su conjunto. Derivado de esta concepción ideológica, los órganos de amparo bien pueden ser vistos como nuevos protectores de derechos, pero no como partícipes de las relaciones entre órganos estatales, sistemas de asignación competencial o, de forma genérica, constructores de una nueva constitucionalidad —o al menos no en forma importante—. Desde el punto de vista procesal, la relatividad de las sentencias de amparo significa que cada uno de los promoventes del juicio debe ser visto como defensor de un interés propio, y no como un sujeto que, además de cumplir con ese postulado, coadyuva a la preservación de la supremacía constitucional. Esta sola diferencia, tomada en serio, genera trascendentes consecuencias en lo relativo a la determinación de los presupuestos procesales (primordialmente los requerimientos de procedencia), así como en la fijación de las competencias. En este sentido, si el gobernado defiende exclusivamente un interés propio, ¿qué proble-

<sup>237</sup> Véase Cossío, José Ramón y Zaldívar, Arturo, “¿Una nueva Ley de Amparo? IV”, *Este País*, México, núm. 125, agosto de 2001.



ma existe en limitar considerablemente la procedencia o entender que los asuntos de la competencia de la Suprema Corte bien pueden ser remitidos para su resolución a los tribunales colegiados?

Lo anterior nos conduce al principio de igualdad, que ya tocamos anteriormente, y que, por cierto, se repite frecuentemente como único argumento. Se dice que el juicio de amparo debe tener efectos relativos puesto que lo único que está dilucidándose en el proceso es la violación de un derecho individual. Sin embargo, y analizando el asunto en términos contextuales, ¿se justifica que los efectos sean estrictamente relativos frente a, por ejemplo, un modelo que busque garantizar la supremacía constitucional en un Estado con graves desigualdades económicas y difícil acceso a la justicia? La cuestión aquí es obvia: los efectos relativos dependen, a final de cuentas, del modelo general de justicia constitucional que se quiera construir, y no, como muchas veces se entiende entre nosotros, por la “fetichización” de una categoría jurídica. Ésta es la decisión que los mexicanos debemos asumir. Un sistema de justicia constitucional que privilegie la protección individual y que no sólo evite combatir, sino profundice, las desigualdades sociales y económicas, o una justicia constitucional que ante todo defienda la supremacía de la Constitución y coadyuve en el camino hacia una mayor igualdad real entre los gobernados y un más eficaz acceso a la justicia.

De tal suerte, la dilucidación del problema pasa por la comprensión y toma de posición frente a la mal llamada *fórmula de Otero*. En este caso, la cuestión de los efectos no se reduce a la discusión de los supuestos y alcances de los fallos en el amparo, sino que el tema se hace pasar por una disputa frente a la *fórmula* apuntada. Con esta forma de determinación de los términos de la polémica, y partiendo de la enorme carga simbólica de la solución (por las características personales de Otero, por ser parte del voto mediante el cual se restableció el sistema federal, por formar parte del modelo liberal, por su plena aceptación por Vallarta, etcétera), disputar los efectos relativos se ha constituido más en un problema de sustancias y esencias que de funciones y alcances normativos. Sin embargo, desde el momento en que los términos de los supuestos son alegados, resulta posible reconducir la discusión a términos teóricos y empíricos, sede ésta de la cual nunca debimos apartarnos.

Por tanto, ¿qué significa otorgar efectos generales a las sentencias de amparo dictadas en contra de normas también generales? En primer tér-

mino, la introducción de un supuesto objetivo en el juicio, en tanto que no sólo se estará discutiendo el derecho alegado por un particular, sino la capacidad de las normas generales respecto de la Constitución. Por lo mismo, no resultará posible seguir argumentando la procedencia de los actos como una cuestión estrictamente relacionada con una persona, sino pasar al entendimiento de que, al ser la reclamación la vía para garantizar la supremacía constitucional, tal vía debe ser concebida en términos más amplios o generosos. En segundo lugar, la determinación por los efectos generales conduce a colocar de un modo distinto a los órganos del Poder Judicial de la Federación, *i.e.*, no como protectores de los individuos sino, adicionalmente, como constructores de la Constitución y del orden jurídico, y como límite cierto a los posibles excesos de las mayorías parlamentarias. Finalmente, y también en un sentido evidente, significa la garantía de igualdad en el orden jurídico, al entenderse que no se trata de que cada uno logre la defensa de un interés concreto y con independencia de la posición de los demás, sino el que todos puedan gozar de condiciones jurídicas homogéneas sin importar su concreta posición jurídica o sus particulares posibilidades de acceso a la justicia.

Tomando en cuenta las dos concepciones anteriores, sus supuestos y consecuencias, la determinación tomada por los integrantes de la Comisión redactora del proyecto de Ley de Amparo fue en favor de la segunda de ellas. La cuestión, entonces, radicó en elegir un modelo puro de declaración general o, como finalmente aconteció, una solución intermedia; una propuesta realista, que entiende la problemática de nuestro país y que se concibe como un primer paso que logre desterrar los efectos nocivos de la relatividad de las sentencias de amparo, al tiempo que permita disminuir las reacciones contrarias a dicha medida. En los párrafos siguientes explicaremos en qué consiste el sistema propuesto en el proyecto.

El primer paso para que tenga efectos generales una declaratoria general de inconstitucionalidad es que exista jurisprudencia por reiteración, derivada de amparos indirectos en revisión en la que se establezca la inconstitucionalidad de una norma general o su interpretación conforme. De conformidad con el proyecto de la Comisión, para que exista jurisprudencia por reiteración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se requiere que se sustente el mismo criterio en tres sentencias no inte-

trumpidas por otra en contrario, resueltas en distintas sesiones, con el voto aprobatorio de por lo menos ocho ministros.<sup>238</sup>

La limitación a que esta declaratoria se dé exclusivamente en amparos indirectos deriva de la distinta naturaleza de las vías de impugnación, como ya se explicó. Mientras que en el amparo indirecto la norma general es el acto reclamado y la sentencia de amparo se pronuncia en los resolutivos sobre su inconstitucionalidad; en el amparo directo la norma general no es el acto reclamado en el juicio, y el órgano jurisdiccional no emite una declaratoria en los resolutivos sobre su inconstitucionalidad.

Lo que acontecería de llegarse a aprobar el proyecto, es que los ministros de la Suprema Corte podrían declarar la nulidad de la norma general impugnada siempre que, previamente, en tres resoluciones dictadas en los recursos o juicios de amparo de su competencia, hubieren declarado (hasta ahí con efectos individuales) la inconstitucionalidad de la norma impugnada. Con esta solución se logra, por una parte, preservar el medio de protección individual y, por la otra, lograr los efectos generales a que hemos aludido. Sin embargo, y por ser la posibilidad final una declaración general, las consecuencias que habrían de desprenderse para la reconfiguración del sistema jurídico y de los órganos de amparo (primordialmente de la Suprema Corte) son aquellos que exploramos en seguida.

Una vez integrada la jurisprudencia se pasa al procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme propiamente dicho.

La declaratoria correspondiente se debe formular dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de la jurisprudencia. La citada declaratoria no puede variar un ápice la jurisprudencia que le da origen y es obligatoria con efectos generales. Igualmente, deberá establecer, de conformidad con el artículo 232 del proyecto, la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; así como los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad y de interpretación conforme.

Se entiende que la declaración de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes* no es una cuestión sencilla y ajena a complicaciones. Existen casos en que la sola anulación de la norma inconstitucional podría generar mayores problemas a la sociedad que los inherentes a la irregu-

laridad de la norma general. Pensemos, por ejemplo, que la Corte declarara inconstitucional de manera *erga omnes* la Ley del Impuesto sobre la Renta. Si se considerara simplemente que dicha ley desaparece del sistema jurídico mexicano, resultaría que los efectos no sólo inconvenientes, sino desastrosos, de no contar con contribuciones para cubrir el presupuesto, generarían un problema mucho mayor que los derivados de la vigencia de la norma irregular. Por ello, se prevé que la Corte pueda fijar los alcances y las condiciones específicas de la declaratoria general. Extremos éstos que amén de encontrar referencias en el comportamiento de los tribunales constitucionales,<sup>239</sup> la Corte mexicana ya posee atribu-

239 Así, por ejemplo, en Austria los efectos de la decisión de anulación de una norma por parte del Tribunal Constitucional se producen en principio *ex nunc*: excepto en el caso en el que el propio Tribunal ha decidido que la norma anulada se aplicará en todos los supuestos de hecho producidos antes de la anulación. Los efectos de la sentencia son, por tanto, los propios de la derogación de la ley. La propia Constitución permite que la eficacia *pro futuro* de la sentencia se matice aún más, concediendo al Tribunal Constitucional la posibilidad de retrasar los efectos de la anulación de la norma, hasta un máximo de 18 meses en el caso de las leyes. La opción de retrasar la entrada en vigor de la anulación se muestra como especialmente adecuada para resolver el problema creado por una ley que no es inconstitucional en sí misma, pero sí por lo que omite, o por no incluir otras categorías a las que constitucionalmente les correspondería el mismo tratamiento que las previstas en la regulación legal. De esta manera, la ley continúa vigente y se sigue aplicando hasta el transcurso del plazo señalado por el Tribunal, momento a partir del cual perderá su vigencia. Este plazo actuará en estos casos, al tiempo, como el plazo máximo del que dispondría el legislador para modificar esa regulación y adecuarla a la Constitución. Hay que tomar en cuenta que el Tribunal también ha emanado decisiones que han completado una ley ordinaria a la que faltaba algo para poder ser considerada acorde con la Constitución. Se trata de resoluciones que podemos denominar aditivas (Díaz Levorio, Francisco Javier, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas ordinarias en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, año 21, núm. 61, enero-abril de 2001, pp. 87 y 88). En el caso del Tribunal Constitucional alemán se presentan distintas resoluciones que fijan diversas consecuencias y medidas a las sentencias de inconstitucionalidad dependiendo de los casos. El tribunal establece con frecuencia “un bloque de aplicación” de la ley, constituido por la parte de su regulación que continuará aplicándose, debiendo en la parte de regulación que no forma parte de ese bloque esperarse a la nueva regulación, suspenderse los procedimientos en espera de la actuación legislativa, a la que en ocasiones se indica incluso un plazo. La constatación de la simple inconstitucionalidad, sin la consiguiente nulidad, es explicable como medida para resolver situaciones de omisiones inconstitucionales, pero crea problemas de difícil solución: aunque aparentemente se trata de una medida respetuosa con la libertad de configuración del legislador, no hay que olvidar que es el propio tribunal quien determina cuál será la normativa aplicable en el periodo provisional o transitorio, actuando durante tal periodo como legislador (pp. 92-98). La Corte Constitucional italiana ha utilizado distintos “remedios”, entre otros, las sentencias aditivas, manipulativas o interpretativas estimatorias (pp. 98-101). En

ciones similares en los casos de los instrumentos del artículo 105 constitucional.<sup>240</sup>

Especial importancia reviste la llamada “declaración general de interpretación conforme”. El principio de interpretación conforme puede tener dos aspectos. Una primera forma de entenderlo deriva de la supremacía constitucional y de la obligación de todas las autoridades, particularmente los jueces, de interpretar todo el ordenamiento jurídico de manera que se adecue a la Constitución.<sup>241</sup> No es éste el sentido en que el proyecto se refiere al principio en cuestión.

La concepción de la interpretación conforme en el proyecto trata de un mecanismo construido por los tribunales constitucionales para superar las limitaciones y problemas a que se llegaba con la solución del “legislador negativo”, formulada por Hans Kelsen.<sup>242</sup> Así, y ante la re-

Portugal, la Constitución trata *ex professo*, desde 1982, de los efectos de inconstitucionalidad, prescribiendo un entramado de reglas, unas comunes a todas las declaraciones de inconstitucionalidad y de ilegalidad y, otras, diferentes, según la inconstitucionalidad o ilegalidad sea originaria o sobrevenida. Son reglas comunes: 1) la retroactividad de la decisión y, por tanto, su carácter declarativo de la nulidad de la norma inconstitucional o ilegal; 2) como límite a la retroactividad, la reserva, en principio, de cosa juzgada; 3) como límite a la cosa juzgada, la decisión en contra del tribunal constitucional de que la norma se refiera a materia penal, disciplinaria o de ilícito de mera ordenación social y su contenido fuera menos favorable al argüido, y 4) la posibilidad en ciertas circunstancias, de fijación de los efectos de la inconstitucionalidad o de ilegalidad por el tribunal constitucional con un alcance más restrictivo que el previsto por la Constitución de forma general. Son reglas específicas de declaración de inconstitucionalidad o ilegitimidad originaria: a) la producción de efectos de la declaración desde la entrada en vigor de la norma declarada inconstitucional o ilegal, y b) la restitución de la norma que la norma declarada inconstitucional o ilegal hubiera derogado eventualmente. Son reglas específicas de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad sobrevenida: 1) la producción de efectos de la declaración desde la entrada en vigor de la nueva norma constitucional o legal, y 2) la ausencia de restitución (Miranda, Jorge, “La justicia constitucional en Portugal”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, 1997, pp. 343-353). En España, al no venir definidos los efectos de la nulidad, en lo que toca al pasado, corresponde al Tribunal Constitucional apreciar su alcance en cada caso. Asimismo, la apreciación que hace el Tribunal del alcance de la nulidad en cada caso tiene su razón de ser en que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento (García Martínez, Asunción, *El recurso de inconstitucionalidad*, España, Trivium, 1992, pp. 234 y 235).

<sup>240</sup> Artículos 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>241</sup> Véase, entre otros, Balaguer Callejón, María Luisa, *La interpretación de la Constitución por la jurisdicción ordinaria*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 143-154.

<sup>242</sup> *Cfr. La garantía jurisdiccional, cit.*

solución final entre validez o invalidez y, por ende, la disyuntiva entre mantenimiento o pérdida total de la vigencia normativa, se abre la posibilidad para que los tribunales constitucionales fijen aquella interpretación de la ley que no conlleva un problema de inconstitucionalidad y, por ende, no exige la superación de los efectos de la norma impugnada.

Este criterio interpretativo parte del supuesto de la presunción de constitucionalidad de las leyes y de que la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales es un caso extremo, nunca deseado, pero a veces inevitable. Por ello, como ya se indicó, los tribunales constitucionales en el mundo recurren a lo que se conoce como *interpretación conforme*. Esto significa que el tribunal constitucional, al analizar la constitucionalidad de la ley, se abstiene de declararla inconstitucional si dentro de las interpretaciones jurídicamente posibles hay una que haga a esta norma general conforme a la Constitución, adecuada a la Constitución, compatible con la Constitución.<sup>243</sup>

No sería exagerado afirmar que el principio de *interpretación conforme* es connatural al control jurisdiccional de las normas generales, ya que constituye uno de los principios que han regido el actuar de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América a lo largo del tiempo. La Corte norteamericana ha considerado que si una norma general es razonablemente susceptible de dos interpretaciones distintas, una de las cuales la haría inconstitucional y la otra válida, es su deber adoptar la interpretación que deja a salvo su constitucionalidad.<sup>244</sup> Asimismo, como ya se indicó, la *interpretación conforme* es un elemento habitual en la actividad de los tribunales constitucionales europeos.<sup>245</sup>

<sup>243</sup> Por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha sostenido que “si existen varios sentidos posibles de una norma, es decir, diversas interpretaciones posibles de la misma, debe prevalecer, a efectos de estimar su constitucionalidad, aquella que resulte ajustada a la Constitución frente a otros posibles sentidos de la norma no conformes con el fundamental”; sentencia del 27 de junio de 1985, citada por Peralta, Ramón, *La interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la norma fundamental del Estado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1994, p. 44.

<sup>244</sup> Evans Hughes, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 59 (United States vs. Delaware & Hudson Co., 213 U.S. 366).

<sup>245</sup> Cfr. Simon, Hemut, “La jurisdicción constitucional”, en Benda *et al.* (coords.), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996, pp. 853 y 854; Díaz Revorio, Francisco Javier, *op. cit.*; Miranda, Jorge, *op. cit.*; López Garrido, Diego *et al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 449-547; García Martínez, Asunción, *op. cit.*; Jiménez

Si bien es cierto que la solución apuntada se construyó jurisprudencialmente y en ese carácter se mantiene una buena parte de los tribunales constitucionales, la Comisión redactora no encontró objeciones para insertarla expresamente en la propuesta de ley. La razón de ello radica en que, y en parte en esto consiste el desarrollo normativo en los sistemas de la familia romanista, las soluciones jurisprudenciales son formalizadas como soluciones legislativas, sencillamente porque en la lógica de esos sistemas se obtiene mayor generalidad, certeza y, finalmente, posibilidades de aplicación. Se le da sentido normativo expreso en el proyecto porque se consideró que, de aprobarse el proyecto, estaríamos empezando una etapa y que es importante prever expresamente la interpretación conforme.

Por lo demás, hay ejemplos en Latinoamérica de menciones expresas a la *interpretación conforme*. El artículo 4o. de la Ley del Tribunal Constitucional de Bolivia establece que cuando una ley admita diferentes interpretaciones, el Tribunal, en resguardo del principio de conservación de la norma, adoptará la interpretación que concuerde con la Constitución.<sup>246</sup> Por no hablar del procedimiento específico de acción declaratoria de constitucionalidad previsto en la Constitución del Brasil.<sup>247</sup>

También en la búsqueda de que la declaratoria de inconstitucionalidad genere los menores problemas posibles, se prevé que la misma no tenga efectos retroactivos, salvo en materia penal, en términos de la interpretación generalmente aceptada del artículo 14 de la Constitución.

Campo, Javier, “Qué hacer con la ley inconstitucional”, *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Madrid, Tribunal Constitucional-CEC, 1997, serie Cuadernos y Debates, núm. 66; Pulido Quecedo, Manuel, *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1995, entre otros.

<sup>246</sup> Para un análisis de la justicia constitucional en ese país, véase Fernández Segado, Francisco, *La jurisdicción constitucional en Bolivia. La ley número 1836, del 1o. de abril de 1988 del Tribunal Constitucional*, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, 2002, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 40.

<sup>247</sup> Es interesante la mención de este instrumento procesal, en primer lugar, porque acredita la inevitable posibilidad de varias interpretaciones de una norma general, y, además, porque la declaratoria de constitucionalidad tendría efectos similares a los de la *interpretación conforme*, a pesar de llegarse a ellos por distintos caminos. Si bien este instrumento se estableció por razones políticas y en favor de los órganos del poder y no se trata de una *interpretación conforme* en los términos en que se entiende en el proyecto. *Cfr.* Barbosa Moreira, José Carlos, *op. cit.*

Dada la trascendencia de la declaratoria, se establece que sea publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que se hubiera publicado la norma respectiva.

De esta forma, habría tres sentidos que pudiera tener una sentencia de amparo en tratándose de normas generales, primero, declararla inconstitucional; segundo, declarar que la ley es constitucional siempre y cuando se interprete en un determinado sentido, esto puede ser a través de una sentencia estimatoria que conceda el amparo o desestimatoria que no lo conceda,<sup>248</sup> y esta interpretación conforme tendrá también un contenido general y vinculatorio; y tercero, declarar, sin más, que es constitucional la norma general.

De tal manera subsiste un sistema mixto, la relatividad de las sentencias de amparo por lo que hace a actos, a normas generales declaradas inconstitucionales por mayoría simple o cuando todavía no se ha elaborado la declaratoria respectiva, y la declaración *erga omnes* cuando ya se ha llevado a cabo el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad.

248 También pudiera darse el caso de que se declare la constitucionalidad de la norma general siempre y cuando no se interprete en un determinado sentido.



## CAPÍTULO SÉPTIMO

### OTROS ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO

DE NUEVA LEY DE AMPARO . . . . .	129
I. Los llamados “amparos para efectos” en los juicios de amparo directo . . . . .	129
II. La improcedencia . . . . .	133
III. Incidentes . . . . .	146
IV. La jurisprudencia . . . . .	148
V. Suplencia de la queja . . . . .	152
VI. Procedencia del amparo indirecto . . . . .	154
VII. Procedencia del amparo directo . . . . .	165
VIII. Algunas otras reformas . . . . .	168
IX. Anexos . . . . .	169

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### OTROS ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

#### I. LOS LLAMADOS “AMPAROS PARA EFECTOS” EN LOS JUICIOS DE AMPARO DIRECTO

El funcionamiento actual del amparo directo es fuente de inútil alargamiento de los procedimientos ordinarios que le dan origen. La técnica con la que opera este tipo de amparo genera que, dentro de un mismo procedimiento, se dé lugar a un número importante de juicios de amparo en contra de la sentencia definitiva, sin que a través del amparo se resuelva el fondo del asunto sino después de varios años de litigio adicional al que requirió el juicio de origen.

Éste es un añejo problema, que se refleja en los llamados *amparos para efectos*. Se trata de aquellos juicios de amparo en que después de varios años de litigarse en primera y en segunda instancia llegan a un tribunal colegiado, dicho colegiado analiza una violación procesal, la considera fundada y regresa el expediente a la responsable; se repone la violación procesal, después de seis meses regresa a la justicia federal en un nuevo amparo; se tarda seis meses en resolver el colegiado, y hay otra violación procesal; así pasamos todas las violaciones procesales, pero después vienen las violaciones *in judicando*, y así pueden transcurrir cinco, siete, ocho o nueve años, en lo que en el foro ya se llama el amparo *ping pong*.

Esta situación patológica provoca mucho del rezago que tienen los tribunales federales, si se toma en cuenta que un sólo juicio emanado de la justicia ordinaria puede requerir un número variable de juicios de amparo. Asimismo, evita que la justicia sea pronta y expedita y, por tanto, en muchos casos no sea justa.

El estado en que se encuentra el amparo directo parte, por un lado, de una incorrecta concepción de la función revisora de los tribunales de am-

paro y, por el otro, de la costumbre de buscar la salida más fácil para la solución de las controversias planteadas en este tipo de asuntos.

Por lo que hace a la incorrecta concepción de la función revisora de los tribunales de amparo, se ha repetido hasta el cansancio el mito de que los tribunales federales no pueden sustituirse en los tribunales locales,<sup>249</sup> porque carecen de jurisdicción. Por ello se recurre al reenvío a la menor provocación. La revisión de una resolución judicial implica que el órgano revisor, *i. e.* órgano jurisdiccional de amparo, analice la forma y el fondo de la resolución reclamada, así se incurra en el eufemismo de sostener que esto no implica que el juez de amparo se sustituya en la responsable ya que únicamente se atiende al análisis de las garantías individuales violadas. Esto, como resulta innegable, es jurisdicción. En el amparo directo el tribunal federal más tarde o más temprano, de manera clara o simulada, se sustituye en el estudio que debió hacer la autoridad responsable.

Esta ficción —de que el juez de amparo no puede sustituirse en la autoridad responsable— se relaciona con la práctica de resolver primero las violaciones procesales. Basta una violación procesal, por nimia que ella sea, para que se reponga el procedimiento, para dar inicio a la cadena de sucesivos juicios de amparo directo.

Para tratar de solucionar los problemas derivados de la situación arriba descrita, el proyecto contiene una propuesta novedosa, integrada por los elementos que en seguida se explican.

<sup>249</sup> Véanse, por ejemplo, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, octava época, *SJF*, t. VI, segunda parte-1, julio-diciembre de 1990, p. 186; Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, novena época, *SJF*, t. II, noviembre de 1995, p. 492; Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, octava época, *SJF*, t. XIV, noviembre de 1994, p. 512. Sin embargo, se olvida un año precedente de la Primera Sala de la Suprema Corte que atempera los excesos de la no sustitución de la responsable por parte del órgano jurisdiccional de amparo: quinta época, *SJF*, t. CXX, p. 400: “TRIBUNALES FEDERALES, CUANDO PUEDEN SUSTITUIR SU CRITERIO EN EL AMPARO, AL DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La Suprema Corte ha sustentado el criterio de que los tribunales represivos tienen plena autonomía para fijar a los acusados las sanciones que estimen pertinentes, siempre que tengan en consideración las circunstancias a que se contraen los artículos 51 y 52 del Código Penal y que, por tal motivo no puede sustituirse en su criterio, salvo el caso en que sea manifiesto que los razonamientos normativos del arbitrio judicial estén contrariados por las constancias procesales referentes a las circunstancias personales del acusado y a las exteriores de ejecución del delito, o que aun cuando no hubiere ningún razonamiento sobre el particular fuere indubitable que el *quantum* de la sanción impuesta no corresponda al grado de temibilidad establecido por las referidas circunstancias”.

En primer lugar, se establece la obligación de que en la demanda de amparo directo se aleguen todas las violaciones procesales, con la consecuencia de que aquéllas que no se hicieron valer se tendrán por consentidas. Es necesario, además, que el quejoso precise la forma en que dichas violaciones procesales trascendieron al resultado del fallo. Es decir, no cualquier tipo de vulneración a las reglas del procedimiento dará lugar al otorgamiento del amparo; es menester que dichas violaciones trasciendan al resultado del fallo, por lo que se exige al quejoso que determine esa afectación. Las violaciones procesales que no afecten el sentido del fallo serán inoperantes; lo que significa que este tipo de ilegalidades no impiden que el tribunal colegiado estudie los conceptos de violación que ataquen el fondo de la resolución reclamada.

En segundo lugar, el tribunal colegiado de circuito de amparo deberá resolver todas las violaciones procesales que fueron alegadas y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja. A diferencia de lo que hoy sucede, no basta que se actualice la violación a una norma de procedimiento para otorgar el amparo por ese concepto y dejar de analizar los demás conceptos de violación de índole formal, sino que es necesario que el tribunal de amparo estudie y resuelva sobre todas y cada una de las violaciones procedimentales.

El incumplimiento de los elementos anteriores genera consecuencias. 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 un juicio de amparo posterior.

Por otra parte, se prevé la obligación del tribunal colegiado de precisar los efectos exactos de la sentencia que se dicta. Con lo cual se facilita el cumplimiento de las sentencias de amparo y se evitan conflictos generados por incumplimientos o cumplimientos deficientes.

Por último, el sistema se complementa con la creación del amparo adhesivo. Esta institución se establece en virtud de que las atribuciones que se dan al órgano jurisdiccional de amparo, así como la necesidad de resolver con rapidez el juicio del que emanan los amparos directos, requieren respetar el equilibrio procesal entre las partes. El amparo adhesivo encuentra su inspiración en los recursos adhesivos comunes en los procedimientos de carácter civil y mercantil. Sin embargo, sus alcances

y efectos se acercan más a la amplitud que la Suprema Corte ha dado a la revisión adhesiva en el juicio de amparo.<sup>250</sup>

En efecto, el proyecto establece que la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. Nótese que en virtud de que el amparo adhesivo surge

250 Pleno, tesis P. CXLIII/96, *SJF*, t. IV, noviembre de 1996, p. 141: “REVISIÓN ADHESIVA. QUIEN LA HACE VALER PUEDE EXPRESAR AGRAVIOS TENDIENTES NO SÓLO A MEJORAR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA EN LA PARTE RESOLUTIVA QUE LE FAVORECE, SINO TAMBIÉN A IMPUGNAR LAS DE LA PARTE QUE LE PERJUDICA. La adhesión al recurso de revisión prevista por el artículo 83, fracción V, último párrafo, de la Ley de Amparo, tiene por finalidad que quien obtuvo sentencia favorable pueda expresar agravios que integren la litis de segunda instancia, cuando su contrario a través del recurso de revisión impugnó la parte que le perjudica; agravios que pueden relacionarse con una materia diversa a la que es objeto de los argumentos vertidos por el recurrente, en tanto que al interponerse el recurso de revisión surge para quien obtuvo sentencia favorable el derecho a expresar agravios encaminados a fortalecer las consideraciones de la sentencia que orientaron al resolutivo favorable a sus intereses, y también a impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Esto obedece a que quien obtiene un fallo que le favorece parcialmente tiene legitimación activa, en la medida del agravio, para interponer el recurso de revisión dentro de los diez días siguientes a la notificación de la sentencia y el hecho de no hacerlo solamente implica que hasta ese momento queda conforme con el resultado obtenido, porque tiene una sentencia que es parcialmente benéfica a sus intereses y no tiene la intención de continuar el litigio por todas las consecuencias inherentes del trámite de la segunda instancia; pero cuando otra de las partes en el juicio de amparo se inconforma con esa sentencia y hace valer el recurso de revisión, la pasividad mantenida hasta antes de la admisión del recurso, no supone que ha consentido el aspecto del fallo que le perjudica, porque la ley en la disposición que se analiza le otorga el derecho a adherirse a la revisión y expresar los agravios correspondientes, sin taxativa alguna, pues no limita el objeto de éstos a fortalecer las consideraciones de la sentencia que derivan en la parte resolutive favorable, sino que la redacción genérica de la ley al establecer ‘los agravios correspondientes’, comprende también la impugnación de las consideraciones que le perjudican y hayan producido un punto resolutive expreso, contrario a sus intereses. Una limitación sobre el particular no puede deducirse de lo establecido por el citado precepto legal en cuanto a que la revisión adhesiva sigue la suerte ‘procesal’ de la principal, ya que también señala que el recurrente adhesivo expresará los agravios que correspondan, es decir, que exponga los agravios que a su derecho convengan. En este orden de ideas, queda justificado ocuparse de los agravios expuestos en la adhesión, porque aun cuando su contenido tiende a impugnar la parte de la sentencia que le perjudica al que la hace valer y no a mejorar las consideraciones de la parte resolutive que le favorece, ello es acorde con la finalidad de ese medio procesal de defensa”.

de procedimientos judiciales en los cuales se requiere el interés jurídico, se exige este mismo tipo de interés para la promoción del amparo adhesivo.

Asimismo, se prevé que los conceptos de violación en el amparo adhesivo no sólo pueden tender a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses, sino también se pueden impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Con lo cual, el amparo adhesivo tiene posibilidades mayores que las de los recursos adhesivos tradicionales.

Igual que ocurre en tratándose del amparo principal, en el amparo adhesivo el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, y en materia penal tratándose del inculpado.

Un aspecto que es importante tener en cuenta es el relativo a la necesidad de promover el amparo adhesivo para preservar el derecho de impugnación de violaciones procesales que trascendieron o pudieran trascender en el resultado del asunto. La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones que se hayan cometido en su contra.

Con este sistema se lograría que los asuntos de origen se resolvieran de una forma más expedita, en beneficio de los gobernados.

## II. LA IMPROCEDENCIA

Uno de los aspectos que generan más críticas del foro es el del número considerable de juicios de amparo que se desechan o son sobreseídos por actualizarse alguna causa de improcedencia.<sup>251</sup> Debido a lo anterior, se llevó a cabo un análisis cuidadoso de todas y cada una de dichas cau-

251 La información recabada en los informes de labores de 1990 a 2000 arroja los datos contenidos en el cuadro del anexo 1 de este capítulo, al cual remitimos al lector.

sales, a efecto de determinar primero su constitucionalidad y después su conveniencia.

En virtud de que varias de las propuestas contenidas en el proyecto de la Comisión redactora fueron eliminadas o modificadas por el Pleno de la Suprema Corte, explicaremos en qué consistían dichas propuestas, para después referir los cambios originados en la versión final.

Un primer presupuesto metodológico e interpretativo consiste en el reconocimiento de que el legislador ordinario carece de facultades para excluir de control constitucional de amparo una determinada clase de actos de autoridad. La procedencia genérica del juicio de amparo por violaciones a garantías individuales emana de la Constitución, por tanto, una excepción de este tipo requiere texto constitucional expreso. La Ley de Amparo sólo puede repetir las improcedencias constitucionales o establecer aquellas que se desprenden de la teleología y técnica del amparo, tal como se desarrollan en los artículos 103 y 107 de la norma fundamental.

En atención a esto, en el proyecto de la Comisión se eliminaron y adecuaron las causales de improcedencia que no eran acordes a la Constitución general de la República. Así, se elimina la causal de improcedencia contra resoluciones de los Congresos locales en materia de remoción y suspensión de servidores públicos; se prevé la procedencia del amparo en contra de acuerdos de trámite en procedimientos de juicio político y declaratoria de procedencia que afecten gravemente las defensas del sujeto a dichos procedimientos, y en contra de resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que afecten a personas ajenas al Poder Judicial de la Federación.

El resto de las causales de improcedencia que contiene el actual artículo 73 de la Ley de Amparo se consideraron constitucionales y convenientes, no así su aplicación. La que en no pocas ocasiones se da a partir de criterios interpretativos amplios que desnaturalizan su carácter de excepcionales. Por ello, se incorporan al proyecto dos criterios que, aunque se contienen en añejos precedentes de la Suprema Corte,<sup>252</sup> nor-

252 Véase Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXIII, p. 2215: “AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ESTRICTA INTERPRETACIÓN. El artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general, relativo a que el juicio constitucional es la defensa idónea para combatir las violaciones a las garantías individuales que cometan las autoridades y como excepciones son de estricto derecho de tal manera que no se prestan a interpretaciones extensivas”. Pleno, quinta época, *SJF*,

malmente son ignorados en la práctica judicial: el que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y que requieren prueba plena.

Como se indicó anteriormente, el problema con las causales de improcedencia se encuentra en su aplicación amplia y ligera, más que en su establecimiento legal. Uno de los avances del proyecto estriba en retomar el sentido original de la interpretación de estas causales como excepciones al principio genérico de procedencia del juicio de amparo, en el sentido de que como excepciones son de aplicación estricta y requieren prueba plena. A pesar de que estos criterios fundamentales han sido sostenidos desde épocas lejanas por la Suprema Corte, en la práctica judicial las causales de improcedencia se aplican a partir de interpretaciones extensivas, amplias y sin exigir prueba plena en su acreditamiento.

Una de las críticas más frecuentes al juicio de amparo y uno de los aspectos que genera más indefensión es precisamente esta aplicación libérrima de las causas de improcedencia. Estableciendo el mandato legal de que son de aplicación estricta y requieren prueba plena, se lograría que un mayor número de asuntos fueran resueltos en cuanto al fondo, lo que coadyuvaría al fortalecimiento del Estado de derecho.

La exigencia de que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y requieren prueba plena fue eliminada inexplicablemente en el proyecto modificado. Esto es lamentable porque podría enviar un mensaje a los juzgadores en el sentido contrario, es decir, que las causales que nos ocupan se pueden interpretar de manera amplia y acreditarse con pruebas indirectas, lo que, amén de desconocer la naturaleza de la improcedencia en un juicio de defensa de la Constitución, implicaría dejar a los particulares en una situación desfavorable en relación con la ley vigente, pues aunque lo ignoren los juzgadores con frecuencia deben aplicarse los precedentes de la Suprema Corte que establecen que la improcedencia es de aplicación estricta y requiere prueba plena.

t. I, p. 277: “SOBRESEIMIENTO. Debe dictarse tan luego como la causa que lo motive aparezca clara y definidamente comprobada”. Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXV, p. 3030: “SOBRESEIMIENTO. Para que pueda decretarse en el juicio de amparo, debe mediar una causa de improcedencia plenamente comprobada, y por tanto, cuando existe duda sobre el alcance exacto del hecho o circunstancia en que se hace descansar la improcedencia, es indebido pronunciar el sobreseimiento”.



Por otro lado, la exclusión resulta poco afortunada en un proyecto consensuado con la comunidad jurídica y que busca una más eficaz protección de los gobernados frente a la arbitrariedad.

Asimismo, la eliminación de la necesidad de acreditar de modo pleno las causas de improcedencia y de que éstas se interpreten de modo estricto contradice la corriente dominante en todos los países modernos de que las normas de procedencia de los medios de defensa deben interpretarse siempre de forma favorable al particular, para lograr una tutela judicial efectiva que otorgue una decisión de fondo a la pretensión deducida.

En este tenor, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha sostenido en reiteradas ocasiones el *principio pro actione*, en el sentido de que las normas reguladoras de la legitimación deben aplicarse siempre en favor de lograr una resolución de fondo en los asuntos.<sup>253</sup>

Por otra parte, se mantiene el criterio de que las causales de improcedencia se pueden hacer valer de oficio. Este principio general debe verse en relación con lo previsto por el artículo 91, fracción I, del proyecto que precisa que en revisión sólo se podrán hacer valer de oficio aquellas causales no invocadas por el juez de distrito; por lo que hace a las que sí fueron materia de análisis por el órgano jurisdiccional de amparo en primera instancia, sólo se podrán hacer valer cuando se arribe a ellas con argumentos distintos a los que consideró el juez. Esto último recoge el criterio sustentado por la Suprema Corte.<sup>254</sup>

<sup>253</sup> El Tribunal Constitucional ha sostenido que “es esencial para el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva el principio *pro actione*, que exige una interpretación de las normas que rigen el acceso a los tribunales del modo más favorable para la acción y no de tal manera que la obtención de una resolución sobre el fondo (modo normal de finalización de un proceso y de cumplimiento de la tutela judicial) sea dificultada u obstaculizada con interpretaciones rigurosas o indebidamente restrictivas de aquellas normas procesales” (sentencia 78/91 del 15 de abril). Citada por Cui Mori, Tomás, *Jurisprudencia constitucional 1981-1991, estudio y reseña completa de las sentencias del TC*, Madrid, Civitas, 1992, p. 163.

<sup>254</sup> Pleno, tesis P/J 122/99, novena época, *SJF*, t. X, noviembre de 1999, p. 28: “IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA. Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en

En el artículo 59, fracción II, del proyecto de la Comisión se reitera, por un lado, la improcedencia constitucional contenida en el artículo 100 de la norma fundamental que establece que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo los casos de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, en que podrán ser revisadas por la Corte.<sup>255</sup>

Por otra parte, se prevé expresamente la procedencia del amparo cuando los actos del Consejo de la Judicatura Federal afecten derechos de personas ajenas al Poder Judicial de la Federación. Se considera que la improcedencia constitucional se refiere a las decisiones del Consejo dentro del Poder Judicial, fundamentalmente lo que tiene que ver con disciplina y administración, pero no se extiende al extremo de hacer del Consejo un órgano carente de cualquier tipo de control en sus relaciones con los particulares. La propuesta de la Comisión deriva del reconocimiento de que la improcedencia constitucional es, como toda excepción, de aplicación estricta.

En el proyecto modificado se incluye la procedencia del juicio de amparo en contra de actos del Consejo de la Judicatura en materia laboral.

este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme”.

<sup>255</sup> En el proyecto de reformas constitucionales se agrega el cambio de adscripción como supuesto de procedencia de la revisión administrativa ante la Suprema Corte.

Asimismo, en la fracción III del artículo 59 del proyecto se establece, derivada de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución general de la República, la improcedencia del juicio de amparo en contra de actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Especial relevancia tiene la propuesta de la Comisión, contenida en la fracción IV del artículo 59 del proyecto, que reitera la improcedencia constitucional en contra de las resoluciones o declaraciones del Congreso de la Unión y de sus cámaras en materia de declaratoria de procedencia y juicio político a que se refiere el título IV de la Constitución. Sin embargo, al tiempo, considera que a pesar de la facultad de apreciación absoluta que el constituyente otorga a Poder Legislativo para decidir sobre estas materias, éste no se encuentra exento de cumplir con el principio genérico del debido proceso, ni la Constitución excluye del derecho a la mínima defensa al servidor público sometido a estos procedimientos. Estimamos que la decisión final es *soberana* (política), no así el procedimiento, en el cual el Congreso y sus cámaras se tienen que ceñir a lo que establezca la legislación correspondiente. Por lo demás, no existe norma constitucional que excepcione del derecho de defensa y de las garantías individuales a quienes son sometidos a un procedimiento de estas características. Por el contrario, el artículo 110 constitucional establece la garantía de audiencia en los casos de juicio político; si bien es cierto que no existe norma constitucional similar en tratándose de declaratoria de procedencia, esto no significa que estemos en presencia de una excepción a la garantía de audiencia, ya que se requeriría texto constitucional expreso para poder arribar a dicha conclusión. En mérito del anterior, es acorde a la Constitución revisar los actos que vulneren dicha garantía, puesto que las excepciones son de interpretación estricta, siendo aplicable, además, el principio de que *donde el fin es necesario son necesarios los medios también*.

En el proyecto modificado por la Corte se vuelve al texto vigente, con lo que, en principio y salvo que jurisdiccionalmente se establezca otra cosa, el amparo es improcedente en contra de todos y cada uno de los actos procesales emitidos en los procedimientos de juicio político y de declaratoria de procedencia, no importa que resulten claramente violatorios del derecho de defensa del servidor público sujeto a esos procedimientos.

En el proyecto de la Comisión se elimina la causal de improcedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones o declaraciones de las legislaturas de los estados en los casos de suspensión o remoción de funcionarios cuando las Constituciones estatales les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.<sup>256</sup> La razón de la exclusión deriva de que tal causal de improcedencia se estimó inconstitucional. Como ya se indicó, solamente la Constitución general puede excluir de control constitucional de amparo a una determinada clase de actos de autoridad. Ni la Ley de Amparo ni las Constituciones locales pueden determinar la ausencia de control constitucional de un acto de autoridad. La Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales solamente puede establecer las causas de improcedencia que se derivan de la Constitución, bien sea al repetir improcedencias constitucionales, ya se trate de aquellas que proceden de la teleología y técnica del amparo tal como se encuentran establecidas en los citados artículos constitucionales.

Sin precisar las razones que se tuvieron en cuenta, los ministros incluyen nuevamente esta causal en el proyecto modificado. Ignoramos si en el seno del Pleno de la Suprema Corte se llevó al cabo un análisis sobre la constitucionalidad de la causal que nos ocupa. De cualquier modo, nos parece que si en opinión de los señores ministros era conveniente la permanencia de la improcedencia en cuestión, lo aconsejable hubiera sido establecerlo a nivel constitucional y no mediante la reiteración de la norma inconstitucional.

En distinto asunto, se conserva con modificaciones la actual fracción III del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente. Con dos variantes, en primer término, se modifica la denominación de leyes por la de normas generales a fin de hacerla congruente con el lenguaje del proyecto.

Por otro lado, de mayor importancia resulta el establecimiento de la inaplicabilidad de esta causal de improcedencia en los casos de normas generales impugnadas en razón de diversos actos de aplicación. Con esto se supera el criterio de la Suprema Corte contenido en la tesis de jurisprudencia número 2a./J 100/99 que sostiene la improcedencia del

<sup>256</sup> La unión de ambos términos parece indicar que el legislador supone, equivocadamente, que decisión soberana es igual a resolución discrecional. Sobre las facultades discrecionales y su control jurisdiccional véanse García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra...*, cit.; id., *Democracia, jueces y...*, cit.; Fernández, Tomás Ramón, *De la arbitrariedad de la...*, cit.; id., *De la arbitrariedad del...*, cit., Bacigalupo, Mariano, op. cit.; Desdentado Daroca, Eva, op. cit., entre otros.

amparo en los supuestos de diversos actos de aplicación de la misma norma general.<sup>257</sup> Esta idea de la Comisión redactora fue aceptada y enriquecida por la Corte. En efecto, la fracción VIII del proyecto modificado establece:

Artículo 59. El juicio de amparo es improcedente:

VIII. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la ley, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios.

En nuestra opinión es conveniente la modificación propuesta; ya la fracción III del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente, en la interpretación jurisprudencial arriba señalada, establece una causa de improcedencia que carece de base constitucional y deviene en no pocos casos de indefensión. En efecto, el sistema de amparo contra normas generales previsto por la Constitución y la Ley de Amparo se caracteriza por la amplitud de las formas y momentos para impugnar una ley a través del juicio de garantías. La relatividad de las sentencias de amparo en materia de inconstitucionalidad de normas generales exige que, por lo menos, las oportunidades para cuestionar la conformidad de una ley a la norma fundamental sean amplias. Esta ha sido nuestra tradición. Los particulares tienen el derecho constitucional de reclamar la inconstitucionalidad de las normas de carácter general que les afecten. Derecho que sólo precluye cuando en relación con alguna norma general se ha pronunciado el órgano tutelador de amparo, o existe alguna causa de improcedencia que afecta la acción de amparo en contra de la norma general como tal.

Esto es lo que explica que una ley autoaplicativa no se consienta si no es atacada dentro de los treinta días de su entrada en vigor, si se impugna a partir del acto de aplicación. También así se justifica que si en contra del acto de aplicación existe un recurso, éste pueda agotarse sin que se consienta la ley.

257 Segunda Sala, novena época, *SJF*, t. X, septiembre de 1999, p. 157.

Debe tenerse presente que, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se contenía expresamente en el proyecto de la Comisión, las causales de improcedencia son excepciones al principio genérico de procedencia del amparo, y como excepciones son de aplicación estricta, debiendo interpretarse de la manera más benéfica al particular y a la luz de todo el sistema establecido en la Constitución y en la Ley de Amparo, de modo que se privilegie la procedencia del juicio y se evite dejar al particular en situaciones de indefensión.

Mientras no se dicte una sentencia ejecutoria en el juicio de amparo en el que se reclama la norma general a partir del primer acto de aplicación, no existe certeza de que será analizada la constitucionalidad de la norma general, y, por ende, no existe razón alguna para sobreseer los ulteriores amparos. Hacerlo puede constituir en no pocos casos una denegación de justicia.

El criterio que establece la improcedencia del juicio de amparo en tratándose del segundo o ulterior acto de aplicación de la ley, cuando está pendiente de resolución el juicio en el que se impugnó la norma general a través del primer acto de aplicación, puede derivar en situaciones injustas e inconvenientes para el sistema de protección constitucional. No se trata de problemas menores, estamos refiriendo que en numerosos casos provoca un verdadero estado de indefensión.

Es sabido que, salvo en los casos de leyes autoaplicativas impugnadas con motivo de su entrada en vigor, el sistema previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales, y por la Ley de Amparo vigente, permite demandar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general a través de actos de aplicación concretos. Por ende, en el análisis de la procedencia del juicio de amparo no es factible desvincular el acto de aplicación de la norma general. De tal suerte que si es improcedente el juicio en contra del acto de aplicación, deberá sobreseerse en relación con la ley también. Lo que significa que en múltiples ocasiones se concluyen juicios de amparo sin que se analice la inconstitucionalidad de la ley por causas ajenas a la propia norma de carácter general. La improcedencia de los juicios de amparo en contra de leyes a través de ulteriores actos de aplicación significa que el sobreseimiento en contra de un acto concreto trae como consecuencia la imposibilidad jurídica de cuestionar la ley en que se fundamentaran diversos actos de autoridad futuros sin que sobre dicha ley se haya pronunciado el Poder Judicial de la

Federación, lo que difícilmente es sostenible a la luz de una sana interpretación constitucional. Si un amparo en contra del primer acto de aplicación de una ley es improcedente, no significa que lo sea en contra de un acto posterior. Concluir lo contrario significa dotar a la improcedencia del amparo de efectos generales contrarios a lo dispuesto por los artículos 107, fracción II, de la Constitución general de la República, y 76 de la Ley de Amparo en vigor.

Por ejemplo, si en aplicación de la tesis de jurisprudencia se sobresee un juicio de amparo en contra de una ley por considerar que ya se impugnó a través de otro acto de aplicación cuyo juicio está pendiente de resolución, de sobreseerse dicho juicio porque el juez correspondiente consideró que el primer acto de aplicación no le afecta a la quejosa, de manera injustificada se consumirían irremediablemente los vicios de inconstitucionalidad de la ley, sin que ésta haya sido consentida ni el Poder Judicial de la Federación haya analizado los conceptos de violación que se enderezan en su contra. Más aún, si se toma en consideración que la Corte ha resuelto que si el primer acto de aplicación no perjudica a la quejosa el amparo en contra del segundo acto de aplicación es procedente.<sup>258</sup> Es incuestionable que la decisión sobre si el primer acto de aplicación afecta o no al quejoso no es una decisión del particular, sino que depende del criterio del órgano jurisdiccional de que se trate, el cual no puede ser previsto por el quejoso, pues en ocasiones deriva de sutilezas o subjetivismos.

Asimismo, en la fracción VII del artículo 59 del proyecto de la Comisión se conserva la causal de improcedencia por cosa juzgada que regula la fracción IV del artículo 73 de la Ley vigente, adecuando la terminología, por lo cual el término leyes se modifica por el de normas generales.

258 Segunda Sala, tesis 2a./J 69/99, novena época, t. X, julio de 1999, p. 104: "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. SI ÉSTE NO CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, DEBE SOBRESEERSE POR LA LEY, SIN QUE ELLO IMPIDA AL PROMOVENTE IMPUGNARLA EN LA OPORTUNIDAD EN QUE SE APLIQUE EN SU PERJUICIO. Si el quejoso reclama la inconstitucionalidad de una disposición con motivo del primer acto de aplicación debe demostrar que lo perjudica; si éste no existe debe decretarse el sobreseimiento por falta de interés jurídico, con fundamento en los artículos 73, fracción V, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo, pero el sobreseimiento en los términos indicados no le impide volver a impugnar la ley o reglamento cuando en realidad se le aplica en su perjuicio".

Por lo que respecta a otra de las causas de improcedencia, se corrige la redacción de la actual fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo y se conservan las ventajas de promoción del juicio de amparo de la ley vigente. Así, se prevé la opción del quejoso para promover el amparo en contra de la norma general: *a)* si es autoaplicativa a partir de su enterada en vigor; *b)* si no se hizo así o es una norma heteroaplicativa a partir del primer acto de aplicación, se aclara que este acto debe ser en perjuicio del quejoso, ya que si no le afecta o incluso le beneficia no está legitimado para impugnar la ley y, en consecuencia, no le corre el plazo de promoción del amparo;<sup>259</sup> *c)* si existe algún recurso o medio de defensa en contra del acto de aplicación, es optativo para el quejoso agotarlo para después acudir al amparo. En esta hipótesis deberá agotarse la cadena de legalidad,<sup>260</sup> y *d)* si la resolución final del camino de

259 Así, se incorporan los criterios de la Suprema Corte en este sentido. Véase Ple- no, tesis P. LVII/96, novena época, *SJF*, t. III, abril de 1996, p. 124: “LEYES. EL ACTO DE APLICACIÓN QUE DETERMINA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DEBE CAUSAR PERJUICIO AL QUEJOSO. Para que proceda el amparo contra leyes con motivo de su primer acto de aplicación, no sólo se necesita demostrar la existencia de éste, sino también que tal aplicación sea en perjuicio del quejoso; por tanto, si en una solicitud que eleva como peticionario a la autoridad administrativa respectiva, invoca y se aplica el artículo cuestionado, resulta evidente que dicha autoaplicación es en su beneficio; de manera que será hasta que dicha autoridad conteste negándole lo solicitado cuando el particular sufra el perjuicio, y es a partir de la notificación de la negativa, que se dan las condiciones para promover el amparo conforme a los requisitos que establece el artículo 73, fracción VI, de la ley de la materia”.

260 También se incorporan los precedentes que sostienen este extremo, véase Segunda Sala, tesis 2a. LIV/96, novena época, *SJF*, t. IV, julio de 1996, p. 205: “AMPARO CONTRA LEYES. CUANDO EL QUEJOSO OPTÓ POR AGOTAR CONTRA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN EL RECURSO ORDINARIO QUE FUE DESECHADO, Y CONTRA ESA DETERMINACIÓN PROCEDE OTRO RECURSO, DEBE AGOTAR ÉSTE Y NO SOLICITAR DIRECTAMENTE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación del artículo 73, fracción XII, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, se arriba a la convicción de que este dispositivo contempla dos supuestos diversos para que a través del primer acto de aplicación el particular pueda impugnar la constitucionalidad de una ley: acudir al juicio de amparo directamente contra ese acto, o interponer previamente ante la potestad común el recurso o medio de defensa por virtud del cual el acto autoritario pueda ser modificado, revocado o nulificado, siendo pertinente enfatizar que en este último caso se parte de la premisa de que el medio de impugnación ordinario haya sido intentado antes de promover el amparo. Por tanto, cuando el gobernado se colocó en ese segundo supuesto y el recurso interpuesto le fue desechado, si en contra de esta determinación procede diverso recurso ordinario, en acatamiento al principio de definitividad, está obligado a agotarlo, porque de solicitar directamente el amparo, éste resulta improcedente, dado que el juzgador constitucional no puede pronunciarse sobre la procedencia o no de tal medio ordinario de defensa, porque la vía procesal ya ha sido elegida, y la compe-



legalidad es dictada por un tribunal se atacará la ley en los conceptos de violación del amparo directo que se promueva.

Con lo anterior quedan establecidas con claridad las reglas de procedencia del amparo en contra de normas generales, a saber: *a)* amparo indirecto contra norma general autoaplicativa; *b)* amparo indirecto en contra de norma general autoaplicativa no impugnada, o norma general heteroaplicativa en motivo del primer acto de aplicación que causa perjuicio al quejoso, y *c)* norma general cuyo primer acto de aplicación se impugna mediante recurso o medio de defensa ordinario, del cual se pueden derivar dos tipos de impugnación: amparo indirecto si la última resolución de legalidad no es dictada por un tribunal, o amparo directo si esa última resolución es pronunciada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo.

Por otro lado, subsiste modificada la improcedencia del amparo en materia electoral; para lo cual se especifica que la improcedencia es contra resoluciones o declaraciones de autoridades *competentes* en materia electoral, a diferencia de la ley vigente, que no hace esta precisión. Se pretende dejar claro que no toda resolución en materia electoral es inatacable a través del amparo, sino únicamente aquellas que emanan de órganos estatales competentes en la materia. Se evita la impunidad para el caso de autoridades que usurpando las atribuciones de los órganos competentes pretendan realizar actos obligatorios irrecurribles en este tema.

Debemos precisar que se conserva la improcedencia en la materia electoral no en atención a criterios superados de que los derechos políticos no son garantías individuales, o que el derecho electoral al ser político no es justiciable, sino debido a que contamos con un sistema de medios de impugnación en materia político-electoral que, aunque perfectible, hace innecesaria la protección vía juicio de amparo. En su caso, habrá que revisar dichos medios de impugnación a fin de lograr la mayor amplitud de defensa para los particulares a través de esos medios específicos en la materia político-electoral.

tencia para determinar dicha cuestión recae sobre la potestad común; luego sólo sería, ante la eventualidad de que agotado el diverso recurso el tribunal de alzada confirmara el aludido desechamiento, cuando la autoridad de amparo estaría en aptitud de analizar, no sólo la juridicidad de la no admisión del recurso inicialmente interpuesto, sino también la inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado”.

Vale la pena establecer que al discutirse este tema en el seno de la Comisión redactora, se estimó que la exclusión del amparo en materia política es justificada siempre y cuando se reconozca al Tribunal Electoral la facultad de desapplicar normas generales en casos concretos, puesto que es lo que da una coherencia al sistema de justicia electoral.<sup>261</sup>

El proyecto reitera el principio de definitividad del acto reclamado, que consiste en que antes de acudir al juicio de amparo deben agotarse los recursos y medios de defensa ordinarios so pena de que el juicio de

261 Con excepción de los dos señores ministros quienes se abstuvieron de manifestarse por estar en trámite una contradicción de tesis entre la jurisprudencia de la Suprema Corte que establece que en México no existe el control difuso y los criterios del Tribunal Electoral en que han desapplicado normas generales electorales. La jurisprudencia de la Corte (Pleno, tesis P/J 74/99, novena época, *SJF*, t. X, agosto de 1999, p. 5) establece: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución federal previene 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’. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto”. Por su parte, el Tribunal Electoral ha sostenido que tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales (Sala Superior, tesis J.05/99, tercera época). En nuestra opinión, la única forma de que el sistema de control constitucional en materia electoral esté cerrado y completo es reconocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de desapplicar para el caso concreto normas generales electorales inconstitucionales; de lo contrario se consolida la arbitrariedad, ya que las acciones de inconstitucionalidad son un instrumento limitado en su legitimación, amén de no poder atacarse una gran cantidad de normas generales anteriores a la reforma al artículo 105 constitucional. Por lo demás, pensamos que no hay contradicción. La Corte se refiere al control difuso que podrían realizar todos los jueces del país. En cambio, el caso del Tribunal Electoral es el de un control vía incidental, pero no difuso; puesto que lo realiza un órgano especializado para resolver los conflictos en esta materia. Si bien todo el control difuso es incidental, no todo el control incidental se hace por vía difusa. Pensemos, por ejemplo, en la cuestión de inconstitucionalidad característica de los sistemas europeos de justicia constitucional. Por lo demás, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, tuvo como principal consecuencia convertir a dicho Tribunal en un órgano de constitucionalidad y de legalidad en materia electoral.

amparo resulte improcedente. Sin embargo, aclara y perfecciona el texto de la Ley vigente que lo contiene, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 59 del proyecto de Ley de Amparo.

Así, se establecen expresamente las excepciones a esta causal: en el inciso *a* se contemplan casos de extrema gravedad que amplían los supuestos del precepto vigente, ya que se contemplan los ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales.

En el inciso *b* se prevén los casos que los tribunales federales han considerado como excepciones al principio de definitividad en materia penal. Se establece de manera genérica todo acto que afecte la libertad personal del quejoso. Salvo las sentencias definitivas que sí requieren el agotamiento del recurso respectivo.

En el inciso *c* se considera el caso de los terceros extraños, que obviamente no deben agotar recurso alguno antes de acudir al amparo.

Por otro lado, en la fracción XVIII del artículo citado se retoman los criterios jurisprudenciales y precedentes que establecen que no es necesario agotar los recursos cuando se aleguen únicamente violaciones directas a la Constitución,<sup>262</sup> así como en los casos en que el recurso se encuentre previsto únicamente en un reglamento.<sup>263</sup>

### III. INCIDENTES

En materia de incidentes, se aprecia que la Ley vigente carece de una estructuración adecuada. No hay un manejo sistemático de los incidentes. Por ello, en el proyecto se busca ordenar todo lo relativo a los mismos.

En el artículo 35 de la Ley vigente hay una mención expresa pero incompleta del incidente de reposición de autos y una referencia tangencial a los demás. Se dice en el párrafo primero que no habrá más incidentes de especial pronunciamiento que los expresamente previstos en la Ley de Amparo, y en el último párrafo alude a dos tipos de incidentes: los que requieren un previo y especial pronunciamiento, que se resolverán de plano sin trámite alguno, y los demás que se fallarán en la defi-

<sup>262</sup> Por ejemplo, Segunda Sala, tesis 2a. LVI/2000, novena época, *SJF*, t. XII, julio de 2000, p. 156.

<sup>263</sup> *Idem*.

nitiva. Con esto se impide que incidentes innominados que requieran un previo y especial pronunciamiento y necesiten pruebas para acreditar los extremos del incidente puedan ser tramitados.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley de Amparo contempla el incidente de nulidad de notificaciones, para el cual se establece un procedimiento especial.

La ausencia de un procedimiento tipo para los incidentes genera, además, que se tenga que recurrir a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, con problemas prácticos importantes.

Por ello, en el capítulo respectivo del proyecto se propone una tramitación para todos los incidentes que no prevean un procedimiento especial, y regula dos incidentes en particular: la nulidad de notificaciones y la reposición de constancias de autos. Otros incidentes, como la suspensión y los que se derivan del cumplimiento y ejecución de las resoluciones de amparo, se regulan en apartados específicos. Con esto se le da orden al proyecto y se hace la tramitación de los incidentes más clara y expedita.

Por su parte, el artículo 64 del proyecto de la Comisión reconoce la complejidad de los procesos modernos y la incapacidad del legislador para prever todos los eventos fácticos que pueden suscitarse. En este sentido, establece dos tipos de incidentes: los nominados, que son aquellos a los que se refiere el proyecto de modo expreso, y los innominados, *i. e.* las cuestiones que surjan en el procedimiento y que por su naturaleza merezcan ese tratamiento. Esto se complementa con la facultad del juez para determinar si la cuestión se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o se deja para la definitiva. El órgano jurisdiccional deberá analizar las peculiaridades de cada caso concreto, con lo que se evitan generalizaciones que conducen con frecuencia a consecuencias no deseadas.

Asimismo, el artículo 65 del proyecto establece el trámite genérico para los incidentes. Toda cuestión incidental que no tenga una tramitación especial en el proyecto deberá sustanciarse de conformidad con lo dispuesto por el precepto que se comenta.

Se prevé un procedimiento sencillo y rápido que se adecue a las cuestiones que normalmente ameritan una resolución a través de la vía incidental. Así, la parte que lo promueva deberá ofrecer las pruebas respectivas; se da vista a las otras partes, las que en un plazo de tres días manifiesta-

rán lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrecerán pruebas. Se celebrará una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos y se dictará resolución. Debe destacarse que es atribución del órgano jurisdiccional suspender o no el juicio de amparo dependiendo de la naturaleza del incidente planteado, lo que evita incidentes que sólo buscan alargar el juicio, pero también se evita dejar en indefensión a las partes con un sistema rígido que no permitiera la suspensión del procedimiento; el equilibrio se haya en encomendar al juez esta responsabilidad.

#### IV. LA JURISPRUDENCIA

Sin duda, uno de los temas con mayor complejidad en cuanto a la toma de decisiones que perfeccionen nuestro sistema es el relativo a la jurisprudencia. Tratar de superar los inconvenientes en su funcionamiento, sin estar en posibilidad de modificar radicalmente nuestra tradición jurídica, no es una tarea sencilla.

Una de las características que diferencian a los órdenes jurídicos de los sistemas jurídicos con orígenes en los derechos romano, germánico y canónico, como el nuestro, de los relacionados con sistemas del *Common Law*, como el inglés y el norteamericano, deriva en buena medida del valor otorgado a las resoluciones judiciales. En una figura metafórica, pero ciertamente descriptiva, ha llegado a decirse que en los segundos, los jueces son los oráculos vivos del derecho, mientras que en los primeros (y con las notables excepciones de los tribunales constitucionales en el pasado reciente), pocos se atreverían a señalar un papel tan preponderante en favor de los juzgadores. En los sistemas romanistas, el papel relevante en la construcción del derecho ha correspondido en las épocas modernas a los legisladores, por lo cual se presenta un interesante dilema: ¿cómo es posible suponer que, por una parte, el papel determinante de la creación del derecho corresponda al legislador y, por la otra, que los jueces sean los órganos encargados de aplicar de forma concreta el propio derecho a una multiplicidad de situaciones sociales?<sup>264</sup>

264 Cossío, José Ramón y Zaldívar, Arturo, “¿Una nueva Ley de Amparo? V”, *Este País*, México, núm. 126, septiembre de 2001.

La respuesta a esta problemática puede abordarse desde dos perspectivas: la primera, que denominaremos tradicional, considerando que existen grandes y complejas diferencias estructurales y funcionales entre los respectivos órdenes jurídicos; la otra, estimando que muchas de las diferencias tienen una base ideológica que, ante todo, depende de los elementos simbólicos y las representaciones que del derecho y los órganos del Estado se han hecho. Nos parece razonable aceptar este segundo punto de vista.

De adoptarse esta segunda solución, el tema relevante tiene que ver con la forma en que, realmente, operan los jueces y, sobre todo, con el alcance de sus decisiones.

En nuestro país, el alcance de las decisiones de los jueces y tribunales se reduce, primordialmente, a dos aspectos: aquel que se refiere a quienes fueron parte en la controversia de la cual derivó el fallo, y aquel que se refiere a los casos futuros. Esta segunda opción suele quedar encuadrada, bajo la denominación de jurisprudencia, es decir, en el tema relativo a la obligatoriedad de las decisiones de ciertos tribunales, en dos niveles: el primero de ellos, en lo concerniente al alcance que los fallos o criterios de los órganos de superior jerarquía tienen respecto de otros de inferior jerarquía; el segundo, al grado de obligatoriedad que las decisiones de un tribunal tienen para el mismo en el futuro. Como se sabe, en nuestro sistema jurídico se estableció desde hace mucho tiempo, segunda parte del siglo XIX, un sistema de jurisprudencia, de manera tal que de una forma u otra los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación sí tienen un alcance respecto de las decisiones que hayan de tomar otros órganos del mismo Poder, o la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país.

El sistema de la jurisprudencia ha funcionado bien entre nosotros, aun cuando presenta algunos problemas. El primero de ellos radica en el hecho de que no hemos podido sustituirlo por un sistema de precedentes. Lo anterior quiere decir que lo que hoy en día es obligatorio para los tribunales del país es el criterio del órgano superior, siempre que el mismo se haya sustentado en cinco ejecutorias o en la resolución que decide una contradicción de criterios entre las salas de la Corte o los tribunales colegiados de circuito. La idea de un sistema de precedentes significaría, a diferencia del modelo vigente, que los criterios resultantes de una sola decisión sean obligatorios en otros casos. Esta última posibilidad, que

bien puede parecer extraña entre nosotros, se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, aun cuando la misma haya sido poco entendida y, mucho menos, desarrollada.

Una segunda cuestión tiene que ver con la forma en que se redactan las tesis que conforman la jurisprudencia y, como consecuencia de ello, los alcances de la misma. Por una extraña razón, las tesis jurisprudenciales se formulan con independencia de los hechos y circunstancias concretas que dieron origen al caso. Por ello, lo que resulta es una norma con un poco menos de generalidad que aquélla a la cual está interpretando, pero, en todo caso, con una importante generalidad. Por lo mismo, la jurisprudencia tiene la posibilidad de ser aplicada a un sinúmero de casos y situaciones variadas, lo que propicia una completa falta de certidumbre.

Otro problema deriva de la tensión entre, por un lado, mantener un sistema en el que el sentido de las decisiones se vaya haciendo previsible y, por el otro, no llegar al extremo de hacer de los criterios un todo rígido y sin posibilidad de transformación. En momentos de cambio acelerado como los que vivimos, resultaría en extremo peligroso sacrificar las posibilidades de adecuación social del derecho en aras de un conjunto de formalismos y tecnicismos, de ahí que convenga establecer soluciones al respecto.

Fue precisamente a partir del diagnóstico de problemas como los anteriores, hechos por miembros de diversas judicaturas, foros y academias, lo que llevó a los integrantes de la Comisión redactora a plantear algunos ajustes al capítulo de jurisprudencia en el proyecto de nueva Ley de Amparo. Muchas de esas propuestas fueron aceptadas por los ministros de la Suprema Corte que las revisaron; otras, sin embargo, fueron dejadas de lado, con lo cual se perdió, a nuestro juicio, la oportunidad de resolver algunos de los defectos que presenta esta materia.

En lo que sí fue respetado, se introducen algunas modificaciones en el número de criterios necesario para constituir la llamada jurisprudencia por reiteración, en tanto se reduce de cinco a tres. La disminución no es caprichosa ni su comprensión puede reducirse a una cuestión meramente cuantitativa. La verdadera razón tiene que ver con el seguir avanzando hacia un sistema de precedentes, sin dejar de lado las características actuales. En el mediano plazo, los tribunales deberán saberse ganar la con-

fianza social respecto del manejo que hagan al obligar mediante tres criterios de forma directa a la totalidad de los tribunales del país, e indirecta a prácticamente la totalidad de las autoridades públicas. Si la prudencia y el buen juicio se imponen en esta nueva forma de manejar sus criterios, es posible que la sociedad esté dispuesta a otorgarle la enorme oportunidad de constituir un sistema de precedentes, lo cual significaría una de las más grandes revoluciones jurídicas que nuestro ordenamiento haya sufrido a lo largo de su historia.

La segunda cuestión tiene que ver con la propuesta de encontrar una nueva forma de redactar las tesis. Aun cuando la Comisión había propuesto la introducción de un mayor número de requisitos, sobre todo en lo relativo a la precisión de los hechos constitutivos del asunto del cual derive el criterio, la Corte estimó suprimirlo, aun cuando sí acepto algunos otros de la propuesta. Nos parece que la vinculación del criterio jurisdiccional a los presupuestos fácticos del caso era uno de los principales progresos que en este tema contenía el proyecto de la Comisión. De reincorporarse este requisito, en el caso de que el proyecto logre convertirse en ley, estaríamos en una situación en la que quedaría explicitado de mejor manera el alcance de los criterios, con lo que, primeramente, estaríamos en la posibilidad de circunscribir el papel de los órganos jurisdiccionales de jerarquía superior y, adicionalmente, permitir que estos últimos realicen ejercicios de interpretación más complejos y pertinentes.

La otra debilidad detectada en el diagnóstico, relativa a la tensión entre rigidez y flexibilidad, trató de responderse mediante la introducción de una nueva modalidad dentro del sistema. Se le denominó “jurisprudencia por sustitución”, y mediante ella se busca que las salas de la Suprema Corte, los tribunales colegiados de circuito o los integrantes de cualquiera de esos órganos, puedan solicitar al Pleno o a las salas de la Corte la sustitución de la jurisprudencia que hubieren sostenido. Como esta medida debe ser comprendida dentro de la totalidad del sistema que proponemos, resulta que, por una parte, existirán mayores facilidades para el establecimiento de criterios obligatorios pero, por la otra, más amplias posibilidades de solicitar su modificación en caso de que el criterio se estime erróneo por cualquier motivo, con lo cual se enfrentan los graves inconvenientes de las llamadas “jurisprudencias congeladas”.



## V. SUPLENCIA DE LA QUEJA

El análisis de los casos y las condiciones en que sería obligatorio suplir la deficiencia de la queja<sup>265</sup> fue materia de amplias deliberaciones en el seno de la Comisión redactora. El principio de estricto derecho o de congruencia, tradicional en el juicio de amparo como elemento dominante hasta hace unos lustros, debe coexistir hoy con la obligación de los órganos jurisdiccionales de amparo de suplir las deficiencias que aparezcan en la demanda de amparo y en los recursos, en los casos previstos por la ley.

El principio de estricto derecho, como es sabido, significa que el juez constitucional debe ceñirse a los planteamientos contenidos en los conceptos de violación o en los agravios, sin poder ampliarlos o perfeccionarlos.<sup>266</sup> Con toda razón este principio ha sido criticado al considerar que se trata de un formalismo exagerado e injusto, por el cual se frustra muchas veces la finalidad del juicio de amparo de proteger a los gobernados en sus derechos fundamentales.

En el proyecto se conservan los supuestos de suplencia de la queja, y se establece, además, que en los casos de menores o incapaces, así como en las materias penal, agraria y laboral, se debe suplir la deficiencia en la queja aun ante la ausencia de conceptos de violación.

Debe hacerse notar que desaparece el supuesto de suplencia de la queja en caso de leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte, en virtud de que al contemplarse la declaratoria general de inconstitucionalidad se hace innecesaria esta suplencia, ya que la norma general quedaría anulada con efectos generales, y en caso de que intentara aplicarse de nuevo lo procedente sería un incidente en ejecución de sentencia previsto en el proyecto.

Preocupó a la Comisión redactora el contenido y la aplicación de la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo vigente. En efecto, al margen de su deficiente redacción, la fracción referida ha provocado que en no pocos asuntos se llevara a cabo una aplicación libérrima e

<sup>265</sup> No entraremos al debate, por lo demás bizantino, de discutir si se suple la queja deficiente o la deficiencia en la queja.

<sup>266</sup> Este principio no se ve excepcionado por la simple corrección del error en la cita de preceptos constitucionales o legales previsto en el artículo 79 de la Ley de Amparo vigente.

injustificada de la suplencia de la queja, en relación con cuestiones que ni siquiera forman parte de la litis del amparo propiamente dicha.

La suplencia de la queja debe encontrar aplicación en un esquema que logre el equilibrio y evite afectaciones a los derechos fundamentales de otros gobernados, en especial de los que son partes en los mismos juicios de amparo. Debe tenerse singular cuidado en los amparos que emanen de un proceso o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio —en materias distintas de la penal—, a efecto de no vulnerar derechos procesales adquiridos de los terceros interesados<sup>267</sup> —si se trata de la demanda de amparo— o de la parte a la que favorece la resolución recurrida dentro del juicio de amparo —si se trata de recursos—.

Esto en virtud de que el *debido proceso legal* es una garantía individual consagrada por el artículo 14 constitucional; es un derecho fundamental de tal manera importante que debemos considerar que tiene un carácter sustantivo y no meramente adjetivo. Este derecho fundamental es indispensable para la vigencia efectiva de todos los otros derechos fundamentales. Es cierto que el proceso como institución dista mucho de ser perfecto. Sin embargo, el hombre no ha inventado nada mejor que lo sustituya. El proceso es una garantía frente al abuso y la arbitrariedad de las autoridades. Desconocerlo so pretexto de buscar la “justicia” podría generar, amén de graves injusticias, la supremacía de los caprichos, por no decir corruptelas, de la autoridad en turno por encima de los derechos mínimos de los gobernados.

Por ello en el proyecto, además de mejorar la redacción de la actual fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se prevé que en los casos de la fracción V del artículo 77 del proyecto, la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada. Ya que de lo contrario, en palabras del profesor Enrique Véscovi: “se cercenan totalmente los derechos de defensa de la contraparte, que se haya frente a una sentencia que lo condena a algo respecto de lo cual no fue oído, ni pudo producir prueba, ni alegar”.<sup>268</sup>

<sup>267</sup> En el proyecto se cambia la denominación de tercero perjudicado por la de tercero interesado.

<sup>268</sup> Véscovi, Enrique, *Los recursos judiciales y demás medios de impugnación en Iberoamérica*, Buenos Aires, Depalma, 1988, p. 486.

## VI. PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO

La Comisión redactora llevó a cabo un análisis cuidadoso de todos los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto. Resultado de ese estudio es el artículo 106 del proyecto de la Comisión, que busca, por un lado, aclarar el texto de la ley vigente y, por otro, resolver en favor del gobernado algunos de los problemas que actualmente se suscitan.

En primer lugar, se modifica el término de leyes, que se contiene en el vigente artículo 114 de la Ley de Amparo, por el de normas generales. A lo largo del proyecto se cuida la congruencia con esta modificación, ya que técnicamente lo correcto es hablar de normas generales y no de leyes, que no son sino una especie del género normas generales.

Asimismo, se establece de manera enunciativa qué normas jurídicas tienen el carácter de normas generales para los efectos de la ley. De este modo se incluyen las siguientes:

- a) Las derivadas de un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en cuanto se reclamen vicios en dicho procedimiento.
- b) Los tratados internacionales.<sup>269</sup>
- c) Las leyes federales.
- d) Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- e) Las leyes de los estados y del Distrito Federal.
- f) Los reglamentos federales.
- g) Los reglamentos locales.
- h) Los decretos y acuerdos de observancia general.

Sobre el particular, debemos destacar que la Comisión asume que una reforma constitucional derivada de un procedimiento defectuoso no forma parte de la Constitución y que por ende puede y debe ser justificable.<sup>270</sup> Al tiempo que al especificar que el amparo será procedente sólo

<sup>269</sup> En el proyecto modificado se alude a los instrumentos internacionales aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>270</sup> Por nuestra parte habíamos sostenido este criterio con anterioridad, véanse nuestros estudios: *El juicio de amparo en contra de reformas constitucionales*, tesis de

por vicios en el procedimiento, implícitamente impide la justiciabilidad de una reforma constitucional en cuanto a su contenido.

Por otro lado, se distingue por primera vez con claridad entre procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y el resto de los procedimientos administrativos. La indebida confusión entre ambas categorías procedimentales es de negativas consecuencias para los gobernados. Así, en la fracción II del artículo 106 del proyecto se prevé la procedencia del amparo indirecto en contra de actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, *i. e.* de actos administrativos. Sin que se exija situación procesal alguna para la impugnación a través del amparo indirecto. Obviamente esto supone que se surten los demás requisitos para la procedencia del amparo, como el de cumplir con el principio de definitividad, por ejemplo.

En la fracción III del artículo 106 del proyecto se establece la procedencia del amparo indirecto contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en cuyo caso el amparo será procedente siempre que se trate de:

- La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado total o parcialmente sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.
- Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos, decidan sobre presupuestos procesales o constituyan violaciones relevantes del procedimiento.<sup>271</sup>

Nótese que en este tipo de procedimientos, pero sólo en esta clase de procedimientos, es necesario que el quejoso espere la etapa procedimen-

licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 1985; reiterado en “El juicio de amparo y las reformas constitucionales”, *Lex*, México, año II, núm. 6, abril de 1987; “El poder revisor de la Constitución”, *Lex*, México, año II, núm. 5, marzo de 1987, y “Breves consideraciones sobre el juicio de amparo como control de las reformas constitucionales”, *Anuario de derecho público. Los controles constitucionales*, México, núm. 1, 1997.

<sup>271</sup> En este caso, como en el de los juicios propiamente dichos, el proyecto modificado entiende por actos de ejecución irreparable los que afectan materialmente derechos sustantivos. Al analizar la fracción V del artículo 106 del proyecto nos ocuparemos de comentar la variante establecida por la Suprema Corte.

tal adecuada para la promoción del amparo. Como hemos indicado a propósito de la suspensión, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio son aquellos en los cuales el órgano administrativo resuelve una controversia entre particulares. No se trata de la simple emisión de actos administrativos en ejercicio de atribuciones o de los derivados de facultades de investigación. En aquéllos, dado el paralelismo con los procesos propiamente dichos, se justifica la espera en la impugnación por simple aplicación de las reglas de la teoría general del proceso.

En relación con los actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido, se trató de dar mayor claridad a los supuestos de procedencia. A pesar de que los términos de “fuera de juicio y después de juicio” no son de lo más afortunados, se decidió su permanencia en virtud de su larga utilización por parte de los tribunales federales que permite su correcta identificación.

De esta manera, se establece que si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución. Con esto se reciben los criterios que la Suprema Corte ha emitido en esta materia.

Por lo que hace a los procedimientos de remate, se considera como la última resolución aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior. Esto también recoge criterios de la Corte y evitaría las diversas confusiones que actualmente se presentan.

En la fracción V del artículo 106 del proyecto de la Comisión se establece que el juicio de amparo directo es procedente en contra de actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos, decidan sobre presupuestos procesales o constituyan violaciones relevantes de procedimiento. Éste

es el mismo criterio para los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

El entendimiento de actos de imposible reparación, con los alcances referidos en el párrafo que antecede, busca resolver los inconvenientes prácticos del criterio, por cierto ya superado, de que sólo se refiere a la afectación de derechos sustantivos, sin llegar al extremo de que cualquier resolución en los juicios comunes pueda ser impugnada a través del amparo indirecto.

Durante gran parte del siglo XX, los actos de ejecución irreparable fueron considerados como aquellos de los cuales no podía volver a ocuparse el juez al dictar la sentencia. Así fue sostenido por los tribunales federales.<sup>272</sup> Esto daba lugar a que prácticamente todos los acuerdos dictados durante un proceso fueran atacados mediante el juicio de amparo.

El criterio arriba citado dominó el funcionamiento del amparo, hasta que los señores magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, como integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, impulsaron una jurisprudencia en el sentido de que por actos de imposible reparación debe entenderse aquellos que afectan derechos sustantivos, en oposición de los que derivan en afectaciones meramente intraprocesales, las cuales, de resultarle al quejoso favorable la sentencia que se dictara en el juicio de origen, no le habrían causado daño alguno.<sup>273</sup> Este criterio fue asumido por la Tercera Sala de la Suprema Corte a partir de la ponencia del ministro Jorge Carpizo.<sup>274</sup>

272 Por ejemplo, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 217-228, sexta parte, p. 488; Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 205-216, sexta parte, p. 149; Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, séptima época, *SJF*, t. 205-216, sexta parte, p. 332; Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 193-198, sexta parte, p. 213; Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, séptima época, *SJF*, t. 90, sexta parte, p. 41; Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 84, sexta parte, p. 91; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXXXV, p. 254.

273 Respecto a lo que debe entenderse por actos de ejecución irreparable véase el anexo 2 del presente capítulo.

274 Tercera Sala, tesis 3a./J 4428/89, octava época, *SJF*, t. IV, primera parte, julio-diciembre de 1989, p. 279: "AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE APELACIÓN QUE DECIDE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 208, VISIBLE EN LA PÁGINA 613, CUARTA PARTE DEL APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1985). Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, la Tercera Sala estima conveniente interrumpir y

Con posterioridad, el criterio en comento fue aceptado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.<sup>275</sup>

Si bien es cierto que la tesis que comentamos es correcta desde el punto de vista técnico e histórico,<sup>276</sup> también lo es que en la realidad

modificar la jurisprudencia mencionada, para sostener como nueva jurisprudencia que conforme a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 114, fracción IV, de la referida Ley de Amparo, es improcedente que el mismo se promueva contra la resolución de apelación que decide sobre la excepción de falta de personalidad, porque no constituye un acto de ejecución irreparable al poder o no trascender al resultado del fallo, toda vez que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación sólo si sus consecuencias afectan directamente alguno de los derechos del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, que no podrían ser reparadas a través del amparo directo lo que no ocurre tratándose de las resoluciones que se pronuncian respecto a la excepción de falta de personalidad, porque sólo producen efectos intraprocesales, que si bien no pueden ser reparados en la sentencia definitiva del juicio natural, sí pueden serlo en el amparo directo”. Tercera Sala, tesis 3a./J 4329/89, octava época, *SJF*, t. IV, primera parte, julio-diciembre de 1989, p. 291: “EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. ALCANCES DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B, CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos procede el amparo indirecto ‘Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación...’. El alcance de tal disposición, obliga a precisar que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación, si sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, porque la afectación o sus efectos no se destruyen con el sólo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Por el contrario no existe ejecución irreparable si las consecuencias de la posible violación se extinguen en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica, porque tal violación es susceptible de ser reparada en amparo directo”.

<sup>275</sup> Pleno, tesis P/J 24/92, octava época, *SJF*, t. 56, agosto de 1992, p. 11: “EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ÉSTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS. El artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción IV previene que procede el amparo ante el juez de Distrito contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, debiéndose entender que producen ‘ejecución irreparable’ los actos dentro del juicio, sólo cuando afectan de modo directo e inmediato derechos sustantivos consagrados en la Constitución, y nunca en los casos en que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, criterio que debe aplicarse siempre que se estudie la procedencia del amparo indirecto, respecto de cualquier acto dentro del juicio”.

<sup>276</sup> Al respecto véase el estupendo trabajo de Bonilla López, Miguel, *El amparo contra actos en juicio de ejecución irreparable. Elementos históricos para su estudio*, tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 1993.

generó problemas prácticos e incluso técnicos. La imposibilidad de impugnar desde el inicio la carencia de presupuestos procesales, así como la necesidad de esperar para atacar violaciones procesales relevantes, implicó el alargamiento inútil de los juicios. Además de producir inconvenientes técnicos, como el derivado de la necesidad de plantear un juicio de amparo en contra de la ejecución de otro juicio de amparo.<sup>277</sup>

277 Pleno, tesis P/J 6/1991, octava época, *SJF*, t. VIII, agosto de 1991, p. 5: “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 IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción III, constitucional, en relación con los numerales 114, fracción IV, 158 y 159 de la Ley de Amparo, cuando se trate de violaciones cometidas dentro de un procedimiento, por regla general, es procedente el amparo directo, siempre que tales violaciones afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y, como excepción, procede el amparo indirecto ante el juez de distrito, cuando los actos en el juicio tengan una ejecución de imposible reparación o cuando afecten a personas extrañas al procedimiento. Los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación cuando afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de modo tal que esa afectación no sea susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irremediablemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trate. Por tanto, no pueden ser considerados como actos de imposible reparación aquéllos que tengan como consecuencia una afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal, pues los efectos de este tipo de violaciones son meramente formales y son reparables si el afectado obtiene una sentencia favorable. En consecuencia, la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad o la que, en su caso, confirme tal desechamiento al resolver el recurso de apelación correspondiente no debe reclamarse en amparo indirecto, pues no constituye un acto procesal cuya ejecución sea de imposible reparación, ya que a través de dicha excepción sólo se puede plantear la infracción de derechos adjetivos que producen únicamente efectos intraprocesales, los cuales pueden ser reparados si se obtiene sentencia favorable, máxime que el desechamiento de la referida excepción no implica, necesariamente, que el fallo deba ser contrario a los intereses del afectado. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos legales antes citados, la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad, o la resolución de alzada que confirme tal desechamiento de ser indebida, constituiría una violación procesal reclamable hasta que se dictara una sentencia desfavorable de fondo, a través del amparo directo, pues es innegable que tal violación, en ese supuesto, afectaría las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, toda vez que como la personalidad de las partes es un presupuesto básico del procedimiento, la sentencia que se llegara a dictar resultaría ilegal por emanar de un juicio viciado en uno de sus presupuestos. Debe añadirse que si bien las resoluciones que desechan la excepción de falta de personalidad no se encuentran previstas expresamente en ninguna de las primeras diez fracciones del artículo 159 de la Ley de Amparo, ello se debe a que se trata de una enumeración meramente ejemplificativa, como lo corrobora la fracción XI que se refiere a “... los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los



Derivado de ello, tanto la Suprema Corte como los tribunales colegiados de circuito se vieron precisados a encontrar excepciones casuísticas a la rígida regla de que por actos de ejecución irreparable se entiende sólo la afectación de derechos sustantivos. Si bien en la mayoría de los casos se cuidaron de manifestar explícitamente que se trataba de matices a la tesis jurisprudencial, salvo en el caso de la falta de personalidad en que la Corte acepta que modifica la tesis precedente.<sup>278</sup>

La correcta interpretación de la tesis de jurisprudencia P/J 4/2001, lleva a concluir que la Corte entiende que el amparo indirecto es procedente cuando se afectan derechos sustantivos o se llevan a cabo violaciones procesales relevantes; toda vez que en la tesis se afirma que “es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales”.

De conformidad con las razones anteriores, en el primer proyecto de nueva Ley de Amparo se estableció que los actos de ejecución irreparable para los efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto eran aquellos que vulneraran derechos sustantivos o constituyeran violaciones procesales relevantes. Se decidió deliberadamente por el establecer, como en otros casos, un concepto abierto para que los juzgadores resolvieran en los casos concretos las afectaciones procesales que tendrían la categoría de *relevantes*, ya que la determinación limitativa es inoperante para abarcar la complejidad de los distintos procesos, máxime cuando la norma en cuestión es aplicable a muy diversas materias.

Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda”. Además, congruente con ello la Constitución federal, en su artículo 107, fracción III, inciso *a*, sólo exige, para la procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos respecto de violaciones cometidas durante el procedimiento, que dicha violación afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, requisitos que sí se cumplen en la hipótesis a estudio. Por otra parte *si la sentencia definitiva del juicio ordinario, por ser favorable al demandado fuese reclamada por el actor en amparo y éste se concediera, la cuestión de falta de personalidad podría plantearse por el demandado como cuestión exclusiva en un nuevo amparo en contra de la sentencia dictada en acatamiento a la pronunciada en el juicio de amparo anterior*, en el que no se pudo examinar la cuestión de personalidad, fundándose esta conclusión en la interpretación sistemática de las fracciones II y IV del artículo 73 de la Ley de Amparo” (cursivas nuestras).

<sup>278</sup> Respecto a la improcedencia del amparo directo véase el anexo 3 de este capítulo.

Esta decisión, por lo demás, va en la misma línea que la tesis de jurisprudencia arriba referida.

Dentro de la amplia discusión que se dio sobre el proyecto se recibieron propuestas, sobre todo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, para adicionar los presupuestos procesales como impugnables en amparo bi-instancial. A pesar de que en opinión de la Comisión redactora la carencia de presupuestos procesales constituyen violaciones procesales relevantes, en atención de una mayor claridad, en el proyecto que se entregó para su revisión final a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció la procedencia del amparo indirecto en juicios y procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en contra de actos cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos, decidan sobre presupuestos procesales o constituyan violaciones procesales relevantes.

En el proyecto modificado se elimina la amplitud para la procedencia del amparo indirecto contenida en el proyecto de la Comisión en los términos arriba referidos, para establecer la procedencia de amparo bi-instancial tanto en juicios como en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio contra actos cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos exclusivamente los que afecten materialmente derechos sustantivos.

Consideramos que la modificación introducida en la versión final del proyecto es poco afortunada, al desestimar, por un lado, un gran consenso de la comunidad jurídica y, por el otro, al dejar a los gobernados en una situación más desfavorable que la de la Ley vigente, según ha sido interpretada por los tribunales federales. Además que se desconoce la jurisprudencia vigente establecida por el propio Pleno de la Suprema Corte.

En efecto, se considera que la redacción modificada es un serio retroceso, incluso respecto de la Ley vigente, por lo siguiente:

- a) La práctica demuestra que hay ciertas violaciones procesales que son de tal relevancia que lo más conveniente es que puedan ser, desde luego, impugnadas en amparo indirecto, ya que la espera al amparo directo en contra de la sentencia implicará para el afectado la necesidad de soportar un proceso que se ha seguido sobre bases frágiles; asimismo, provocará el retraso en los procesos al reponerse algunos juicios desde sus orígenes.

b) Por esas y otras razones, como ya se indicó, la Suprema Corte abandonó el criterio sostenido en anteriores integraciones de que los actos de ejecución irreparable son aquellos que sólo afectan derechos sustantivos. Hoy se acepta, de conformidad con los criterios de la Suprema Corte, la procedencia del amparo indirecto por lo menos en las violaciones procesales siguientes:<sup>279</sup> falta de personalidad,<sup>280</sup> negativa a la denuncia de juicio a terceros,<sup>281</sup> resolución que confirma el desechamiento de la reconvencción,<sup>282</sup> desistimiento tácito de la acción laboral,<sup>283</sup> competencia entre una Junta de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;<sup>284</sup> por su parte, los tribunales colegiados de circuito aceptan la procedencia del amparo indirecto en contra de diversas violaciones procesales relevantes, por ejemplo: recusación de peritos,<sup>285</sup> desechamiento parcial de una demanda,<sup>286</sup> negativa a declarar la caducidad de la instancia,<sup>287</sup> improcedencia de la vía,<sup>288</sup> resolución que declara improcedente el incidente de nulidad de notificaciones e impone una multa,<sup>289</sup> nulidad de actuaciones por indebido emplazamiento,<sup>290</sup> admisión de prueba documental de informes sobre da-

279 Con independencia de que, como ya se destacó, la jurisprudencia del Pleno 4/2001 permite la procedencia del amparo indirecto en los casos de ciertas violaciones procesales relevantes, de las cuales la falta de personalidad es sólo un ejemplo.

280 Tesis P/J 4/2001, ya citada.

281 Pleno, tesis P/J 147/2000, novena época, *SJF*, t. XII, diciembre de 2000, p. 17.

282 Pleno, tesis P/J 146/2000, novena época, *SJF*, t. XII, diciembre de 2000, p. 20.

283 Segunda Sala, tesis 2a./ J 41/99, novena época, *SJF*, t. IX, mayo de 1999, p. 468.

284 Segunda Sala, tesis 2a. CXI/98, novena época, *SJF*, t. VII, agosto de 1998, p. 499.

285 Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I. 6o. C. 138 C., novena época, *SJF*, t. VII, junio de 1998, p. 612.

286 Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito, tesis VII. 1o. AT. 27 A, novena época, *SJF*, t. XII, septiembre de 2000, p. 705.

287 Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, tesis XII. 1o. 8 K, novena época, *SJF*, t. XII, septiembre de 2000, p. 713.

288 Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I. 6o. C. 48 K, novena época, *SJF*, t. XI, mayo de 2000, p. 899.

289 Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I. 8o. C. 32 K, novena época, *SJF*, t. XI, abril de 2000, p. 932.

290 Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, tesis XIX, 1o. 24 C, novena época, *SJF*, t. XI, marzo de 2000, p. 994.

tos contables,<sup>291</sup> competencia,<sup>292</sup> incidente de reducción de embargo,<sup>293</sup> resolución que dispone no llamar a juicio a terceros,<sup>294</sup> admisión de demanda laboral que no se pronuncia sobre ciertos co-demandados,<sup>295</sup> levantamiento parcial del embargo,<sup>296</sup> etcétera.

Los anteriores son casos de graves violaciones procesales que exigen inmediata reparación. De aceptarse el texto modificado, todas estas violaciones tendrían que esperar a la sentencia definitiva y algunas se consumirían de modo irreparable, lo que implicaría para los gobernados una situación desventajosa respecto del sistema vigente.

- c) Debe resaltarse que el artículo modificado exige no sólo la afectación a derechos sustantivos sino que dicha afectación sea material. Se desconoce cuáles son los extremos para considerar una afectación como “material”, pero al parecer no es suficiente la afectación jurídica.
- d) La modificación al proyecto de la Comisión redactora va a contracorriente de las modernas tendencias de los tribunales constitucionales. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán sostiene que la tutela judicial debe dispensarse lo más pronto posible para que pueda reaccionarse a tiempo contra la lesión producida.<sup>297</sup>
- e) No debe olvidarse que de conformidad con la doctrina más avanzada, el debido proceso legal es un derecho fundamental, no un mero derecho accesorio; la violación grave a las formalidades esenciales del procedimiento es de igual jerarquía que la afectación a un *derecho sustantivo*.

291 Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito, tesis IV. 2o. P.C. 17 C, novena época, *SJF*, t. XII, julio de 2000, p. 806.

292 Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, tesis VII. 2o. C. 65 C, novena época, *SJF*, t. XI, febrero de 2000, p. 1040.

293 Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, tesis XIV. 1o. 9 C, novena época, *SJF*, t. XI, febrero de 2000, p. 1064.

294 Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, tesis VIII. 2o. J/12, novena época, *SJF*, t. XI, enero de 2000, p. 927.

295 Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito, tesis II. T. 125 L, novena época, *SJF*, t. XI, enero de 2000, p. 990.

296 Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, tesis IX. 2o. 11 K, novena época, *SJF*, t. X, noviembre de 1999, p. 954.

297 Sommermann, Karl-Peter, *op. cit.*, p. 57.

- f) Más grave aún resulta la modificación a la fracción III del artículo 106 del proyecto, que se refiere a procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, ya que además de resultar aplicables todos los comentarios anteriores, es un hecho frecuente que las leyes y reglamentos administrativos instauran procedimientos en los que no se cumplen de modo alguno las mínimas formalidades esenciales del procedimiento. Con el criterio propuesto se obligaría a los particulares a soportar injustamente procedimientos arbitrarios, cuyas consecuencias en gran cantidad de casos serían irreparables en la realidad.

En otro orden de ideas, se prevé la procedencia del amparo indirecto en contra de las resoluciones que en definitiva impliquen el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Se establece expresamente que se trata de las resoluciones que impliquen en definitiva el no ejercicio de la acción penal, para evitar confusiones y provocar que se acuda a los jueces federales en amparo únicamente cuando se hayan agotado todos los trámites internos en las instituciones persecutorias de los delitos.

Una particular dificultad revistió la recepción de la impugnación del desistimiento de la acción penal. Al margen de las deficiencias técnicas de la redacción del artículo 21 constitucional, se tenía la obligación de recoger el mandato constitucional de establecer la impugnación en contra de las resoluciones de desistimiento de la acción penal. Dentro de las discusiones en el seno de la Comisión redactora se planteó la imposibilidad de atacar *per se* la promoción de desistimiento del Ministerio Público, toda vez que se trataba de una promoción proveniente de una de las “partes” en el proceso penal. Sin embargo, de no impugnarse la promoción resultaría que el auto que la acuerda favorablemente no podría ser recurrido por vicios propios, ya que se limitaría la resolución judicial a proceder conforme a derecho, al acordar en sus términos la promoción de desistimiento.

Para superar estas complicaciones, se prevé que el amparo sea procedente en contra tanto de la promoción de desistimiento emanada del Ministerio Público como de la resolución judicial que le recaiga. Debe entenderse que, en su caso, deben ser impugnados ambos actos de autoridad,

pues, de lo contrario, se haría inviable el análisis de constitucionalidad del juez de distrito.

## VII. PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO

En relación con la procedencia del amparo directo se retoma, aunque con mayor claridad, el sistema vigente para la impugnación de normas generales en amparo directo. En tal virtud, se establece que 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, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva. Con esto se prevé expresamente que para los efectos del amparo directo se considerarán actos que no son de ejecución irreparable los que no afecten derechos sustantivos ni constituyan violaciones procesales relevantes. Nótese que se deja la redacción del primer proyecto de Ley de Amparo.

De ser aprobado el proyecto modificado en estos términos, para los efectos de impugnar una norma general en amparo indirecto con motivo de su primer acto de aplicación dentro de un juicio, los actos de ejecución irreparable que legitimarían la promoción del medio de control serían tanto los que afectan derechos sustantivos como los que constituyen violaciones procesales relevantes. Sin embargo, para los supuestos de impugnación de actos o resoluciones dictadas en juicio que se ataquen sin impugnar norma general alguna, únicamente será procedente el amparo indirecto si los actos afectan de manera material derechos sustantivos.<sup>298</sup>

Asimismo, se precisa, para evitar confusiones, que para los efectos de la ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda, y en materia penal con la consignación ante el órgano jurisdiccional.

Sin embargo, la principal aportación del proyecto en cuanto a la procedencia del juicio de amparo directo es la de plantear una solución para la problemática de los asuntos contencioso-administrativos en relación con la impugnación de normas generales en amparo directo.

298 Ya expresamos nuestra opinión en el sentido de que es necesario que se amplíe el concepto de actos de ejecución irreparable para los efectos de la procedencia del amparo indirecto en los términos del proyecto de la Comisión redactora.

Como es sabido y fue explicado en otra parte de este trabajo, la Ley de Amparo establece un complejo sistema de impugnación de normas generales, merced al cual los gobernados tienen una amplia gama de momentos en los cuales pueden atacar una norma general en cuanto a su constitucionalidad. Lo que, entre otras cosas, permite a los afectados planear la mejor manera de defender sus intereses de acuerdo con los casos concretos y su situación particular. En atención a este sistema, los gobernados pueden optar por diversos momentos para la impugnación de normas generales. El respeto a los derechos fundamentales de los gobernados exige que el sistema garantice posibilidades plenas de impugnación en todas y cada una de las ppciones que otorga la Ley de Amparo. Se trata de evitar la indefensión y lograr la total efectividad del sistema.

Dentro del esquema de la ley vigente existe una grave situación de indefensión en los amparos directos derivados de un juicio contencioso-administrativo y que, además, rompe la coherencia del sistema.

En efecto, de conformidad con lo previsto actualmente, el particular puede optar por impugnar la ley desde su entrada en vigor —si es autoaplicativa— o con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso —ya se trate de normas generales autoaplicativas no impugnadas como tales o estemos en presencia de normas generales heteroaplicativas—. En este segundo supuesto, el particular puede optar entre agotar el medio de defensa ordinario en contra del acto de aplicación de la norma general o impugnar ésta desde luego. La decisión de interponer el medio de defensa ordinario no implica, desde luego, el consentimiento de la norma general.

En caso de agotarse el medio de defensa ordinario, si en contra de la resolución de dicho medio de defensa procede algún recurso o juicio de legalidad, éste debe ser agotado antes de estar en posibilidad de acudir al juicio de amparo. Una vez iniciada debe concluirse con la *cadena de legalidad*.<sup>299</sup> Si la resolución final no es dictada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo se debe impugnar la ley a través de dicha resolución —considerada como acto de aplicación de la norma general— mediante amparo indirecto. Por el contrario, si la resolución final es pronunciada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, lo

<sup>299</sup> Así lo ha determinado, entre otros precedentes, la Segunda Sala en la tesis CXXXVII/97, novena época, *SJF*, t. VI, noviembre de 1997, p. 254.

procedente es promover amparo directo en contra de la citada resolución, sin que en el amparo la norma general constituya acto reclamado; tal norma general será atacada exclusivamente en los conceptos de violación.

El problema se presenta en los casos en que el particular obtiene de un tribunal de lo contencioso administrativo una resolución favorable, en la cual, como es obvio, únicamente se analizan los aspectos de legalidad del acto de aplicación, sin estudiar, en modo alguno, los aspectos de constitucionalidad de la norma general que fundamenta el acto recurrido. En tales casos, si se está en los extremos de que sea procedente la revisión en materia contencioso administrativa a que se refiere el artículo 104, fracción I, apartado B de la Constitución, la autoridad perdedora en el juicio de origen puede interponer tal medio de defensa. En virtud de que el particular ha obtenido sentencia favorable está impedido para plantear demanda de amparo directo, en la cual haga valer conceptos de violación en contra de la norma general para el caso en que la sentencia a su favor sea revocada con motivo del recurso de revisión en materia contencioso administrativa. Solamente cuando haya ganado el juicio de legalidad con nulidad para efectos, habiendo hecho valer cuestiones que provocarían la nulidad lisa y llana, es posible la promoción del amparo directo en el caso que nos ocupa.<sup>300</sup>

Siguiendo con el problema, si el tribunal colegiado que conoce de la revisión en materia contencioso administrativa resuelve en contra del particular y revoca la sentencia del tribunal contencioso administrativo, el particular se ve impedido para plantear las cuestiones de inconstitucionalidad relacionadas con la norma general. Esto en virtud de que en contra de las resoluciones de los tribunales colegiados en esta materia es improcedente el amparo por mandato constitucional.<sup>301</sup> Lo que significa colocar en estado de indefensión a los particulares, pero además, como ya se indicó, supone romper la lógica de la impugnación de normas generales a través del juicio de amparo.

Con la idea de resolver la situación arriba descrita, en el proyecto de nueva Ley de Amparo se establece que el juicio de amparo directo es procedente en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo

<sup>300</sup> Segunda Sala, tesis 2a. 50/96, novena época, *SJF*, t. IV, octubre de 1996, p. 282.

<sup>301</sup> Así lo dispone el artículo 104, fracción I, apartado B de la Constitución.



cuando éstas sean favorables al quejoso, para el solo efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

Asimismo, se prevé que 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. Para tal efecto, el tribunal colegiado de circuito de amparo resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso-administrativo y, únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.

### VIII. ALGUNAS OTRAS REFORMAS

En el proyecto se contiene otro tipo de modificaciones que nos limitaremos a enunciar:

- a) Se amplían los plazos para la promoción del amparo, el plazo genérico pasa de quince días a treinta, y el plazo contra normas generales autoaplicativas se propone de cuarenta y cinco días. Se establecen, asimismo, plazos para las impugnaciones derivadas de procesos penales y para la materia agraria.
- b) Se prevén nuevos requisitos formales y de fondo para las sentencias.
- c) Se reordenan los recursos, a efecto de darles mayor claridad y coherencia.
- d) Se perfecciona todo el capítulo relativo al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo para darle mayor orden y eficacia.
- e) Se suprimen el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia, lo que constituye una larga aspiración del foro mexicano.
- f) Se elimina la jurisdicción concurrente y la acumulación, la primera porque no tiene ninguna aplicación, la segunda porque parece que da lugar a frecuentes tácticas dilatorias. Se mantiene la jurisdicción auxiliar porque en algunos lugares de la provincia mexicana sigue teniendo todavía gran utilidad.

- g) Se reordenan los impedimentos para distinguir claramente entre excusas y recusaciones.
- h) Desaparece el Ministerio Público Federal como parte, dejándose exclusivamente para los amparos contra normas generales.
- i) Se modifica el término de tercero perjudicado por el de tercero interesado, y se prevé que el Ministerio Público Federal o local del proceso del que emane el acto reclamado pueda participar con el carácter de tercero interesado.

## IX. ANEXOS

### *Anexo 1*

	<i>Existencia total</i>	<i>Egresos total</i>	<i>Sobreseimiento</i>	<i>%</i>
<u>1990</u>				
Penal/civil	170258	157645	125324	79.4976
Administrativo	79331	69963	54398	77.7525
Agrario	5029	2301	415	18.0356
<u>1991</u>				
Penal/civil	152109	141825	110171	77.6809
Administrativo/ Trabajo	68031	61125	48870	79.9509
Agrario	5067	3026	539	17.8122
<u>1992</u>				
Penal/civil	140173	130695	99333	76.0036
Administrativo/ Trabajo	61468	59007	46840	79.3804
Agrario	4447	2946	478	16.2253
<u>1993</u>				
Penal/civil	137193	129380	94121	72.7477

*1994-1999*

No existen datos que permitan conocer el porcentaje de amparos resueltos por sobreseimiento.

*2000*

Movimientos de juicios de amparo en materia administrativa en los juzgados de distrito.

Existencia anterior: 8,889

Ingresos: 43,130

Reingresos: 825

Egresos: 42,962

Quedan: 9,882

Resueltos por Sobreseimiento: 29,513

Porcentaje: 68.6955%

Movimientos de juicios de amparo en materia civil en los juzgados de distrito.

Existencia anterior: 7,889

Ingresos: 36,173

Reingresos: 809

Egresos: 37,241

Quedan: 7,573

Resueltos por Sobreseimiento: 16,133

Porcentaje: 43.3205%

*Fuente:* anexos estadísticos del *Informe Anual de Labores* rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los años correspondientes.

*Anexo 2*

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I 4o. C, J/2, octava época, *SJF*, t. I, segunda parte-2, enero-junio de 1988, p. 827:

EJECUCIÓN IRREPARABLE, ACTOS DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B, CONSTITUCIONAL). En la legislación constitucional y secundaria que rige actualmente la procedencia del juicio de amparo contra actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, la correcta interpretación del artículo 107, fracción III, inciso *b*, de la carta magna, conduce a determinar que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación, si sus consecuencias son susceptibles de

afectar inmediatamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado, que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, como la vida, la integridad personal, la libertad en sus diversas manifestaciones, la propiedad, etcétera, porque esta afectación o sus efectos, no se destruyen fácticamente con el solo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Los actos de ejecución reparable no tocan por sí tales valores, sino que producen la posibilidad de que ello pueda ocurrir al resolverse la controversia, en la medida en que influyan para que el fallo sea adverso a los intereses del agraviado. El prototipo de los primeros está en la infracción de los derechos sustantivos, en razón de que éstos constituyen especies de los que la ley fundamental preserva al gobernado como géneros. El supuesto de los segundos, se actualiza esencialmente respecto de los denominados derechos adjetivos o procesales, que sólo producen efectos de carácter formal o intraprocesal, e inciden en las posiciones que van tomando las partes dentro del procedimiento, con vista a obtener un fallo favorable, por lo que, cuando se logra este objetivo primordial, tales efectos o consecuencias se extinguen en la realidad de los hechos, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar ninguna huella en su esfera jurídica. El diverso concepto de irreparabilidad que se ha llegado a sostener, que se hace consistir en la imposibilidad jurídica de que la violación procesal de que se trate pueda ser analizada nuevamente al dictar la sentencia definitiva, no se considera admisible, dado que contraría la sistemática legal del juicio de garantías, en cuanto que si se sigue al pie de la letra ese concepto, se llegaría a sostener que todos los actos de procedimiento son reclamables en el amparo indirecto, ya que los principios procesales de preclusión y firmeza de las resoluciones judiciales impiden que las actuaciones que causen estado pueden revisarse nuevamente en una actuación posterior, y esta apertura a la procedencia general del amparo indirecto judicial, pugna con el sistema constitucional que tiende a delimitarlo para determinados momentos solamente; además de que la aceptación del criterio indicado, traería también como consecuencia que hasta las violaciones procesales que únicamente deben impugnarse en el amparo directo fueran reclamables en el indirecto a elección del agraviado, aunque no fueran susceptibles de afectar inmediatamente las garantías individuales, lo que evidentemente no es acorde con la sistemática del juicio constitucional; y por último, desviaría la tutela del amparo hacia elementos diferentes de los que constituyen su cometido, contrariando sus fines y su naturaleza, al ensanchar indebidamente su extensión. A guisa de ejemplos de los actos procesales que tienen una ejecución de imposible reparación, vale la pena citar el

embargo, la imposición de multas, el decreto de alimentos provisionales o definitivos, el arresto, el auto que ordenará la intercepción de la correspondencia de una de las partes en las oficinas de correos, el que conminará a una parte para que forzosamente desempeñe un trabajo, el arraigo, etcétera, pues en los primeros tres casos se pueden afectar las propiedades y posesiones, en el cuarto la libertad personal, en el quinto el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, en el sexto la libertad de trabajo, y en el séptimo la de tránsito; y ninguna de estas afectaciones se podrá reparar en una actuación posterior en el juicio, ya que, verbigracia, en el caso del embargo, el derecho al goce, uso y disfrute de los bienes secuestrados, de que se priva por el tiempo que se prolongue la medida, no se restituye mediante el dictado de una sentencia definitiva favorable, aunque se cancele el secuestro y se devuelvan los bienes; el goce y disponibilidad del numerario pagado por concepto de multa no se puede restituir en el procedimiento; la libertad personal tampoco; la correspondencia interceptada ya no podrá volver a su secreto, etcétera, y en todos estos supuestos, la posible violación de garantías individuales subsistiría irremediablemente en unos, y en otros se haría cesar hacia el futuro únicamente hasta que se emitiera la sentencia definitiva.

### Anexo 3

Pleno, tesis P. CXXXV/96, novena época, *SJF*, t. IV, noviembre de 1996, p. 69:

AMPARO DIRECTO IMPROCEDENTE. SI YA SE RESOLVIÓ EL FONDO DEL ASUNTO EN OTRO JUICIO DE GARANTÍAS, LA CUESTIÓN DE PERSONALIDAD YA NO PUEDE PLANTEARSE EN UN NUEVO AMPARO (INTERRUPCIÓN 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’). En la jurisprudencia que se interrumpe se establece la posibilidad de admitir un nuevo amparo directo por la parte que habiendo perdido la cuestión de personalidad, gana en cuanto al fondo, pese a que su contraparte obtuvo el amparo en contra de la sentencia definitiva; criterio que este Tribunal Pleno no puede seguir sosteniendo, porque es contrario al texto expreso del artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo y a los criterios que reiteradamente ha sustentado esta Suprema Corte, en el sentido de que en contra de los actos de ejecución de una

sentencia de amparo es improcedente la acción constitucional. En efecto, si la autoridad responsable dicta una sentencia, laudo o resolución en cumplimiento de una ejecutoria de amparo, la improcedencia del nuevo juicio de garantías se surte porque la causa prevista en la fracción II del invocado artículo 73 no distingue en cuanto a la naturaleza de la violación de garantías que se pretenda plantear en contra de una resolución dictada en ejecución de una sentencia de amparo. Esto es así, tomando en consideración que la causa de improcedencia de que se trata tiene su razón de ser en que la sentencia de amparo, con la calidad de cosa juzgada, que ha resuelto sobre la constitucionalidad de una sentencia definitiva o laudo, en cuanto al fondo de la controversia, crea un derecho en favor de una de las partes, por ser la verdad legal; de modo tal que admitir la procedencia de un nuevo juicio de amparo vulneraría el principio de cosa juzgada, aunque se aduzca que se trata de violaciones al procedimiento anteriores a ese acto, que no habían podido plantearse porque solamente producían efectos intraprocesales, y que el perjuicio se actualizaría con el dictado de una sentencia desfavorable, pues esta razón en realidad revela que hay actos dentro de juicio que por incidir en un acto procesal que pueda tener por consecuencia poner fin al juicio, debe resolverse como cuestión previa al dictado de una resolución que decida el fondo de la controversia. Luego, si la violación que incide en un presupuesto procesal como el de personalidad, ya no puede ser motivo de estudio en un segundo juicio de garantías, para no dejar en estado de indefensión a la parte interesada y, respetar la garantía constitucional relativa a que en los juicios deben observarse las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, debe admitirse, en esos casos, la procedencia del juicio de amparo indirecto. Con ello, se dará seguridad y certeza jurídica a las partes que intervienen en el proceso y se evitará la tramitación de juicios que implicarían pérdida de tiempo, desperdicio de recursos económicos y causación de molestias innecesarias; el análisis constitucional de las resoluciones que decidan sobre un acto de esa naturaleza cumplirá con la exigencia de una pronta administración de justicia, pues aun cuando el vicio que se atribuya al acto no exista, esta misma cuestión, saneada, ya no será motivo de estudio en el juicio de amparo directo que la parte interesada llegara a promover para el caso de que la sentencia definitiva le fuese desfavorable.

Así como, Pleno, tesis P/J 4/2001, novena época, *SJF*, t. XIII, enero de 2001, p. 11:

PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. Reflexiones sobre el tema relativo a la procedencia del amparo en contra de la resolución sobre la personalidad, condujeron a este Tribunal Pleno a interrumpir parcialmente el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 6/91, publicada en las páginas 5 y 6, del tomo VIII, de la octava época del *Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente al mes de agosto de 1991, cuyo rubro es: '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 IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA', para establecer que si bien es cierto, en términos generales, la distinción entre actos dentro del juicio que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, lo que es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata 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, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo, también lo es que dicho criterio no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que *es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales*, entre las que se encuentra precisamente el caso de la falta de personalidad. Para así estimarlo, debe decirse que las violaciones procesales son impugnables, ordinariamente, en amparo directo, cuando se reclama la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior. Esta afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias todas estas cuya concurrencia en el caso de la personalidad le imprimen a las decisiones que la reconocen o rechazan un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo. Esto es así, tomando en consideración que dicha cuestión es un presupuesto procesal sin el cual no queda debidamente integrada la litis, además de que, la resolución sobre personalidad no solamente

es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino que también es constitutiva. Ahora bien, debe precisarse que la procedencia del juicio de amparo indirecto contra las resoluciones que deciden sobre una excepción de falta de personalidad en el actor (y que le reconocen esa calidad), sólo es una excepción a la regla general de que procede aquél cuando los actos tienen una ejecución de imposible reparación, cuando se afectan derechos sustantivos. De lo anterior se infiere que la resolución sobre personalidad, cuando dirime esta cuestión antes de dictada la sentencia definitiva, causa a una de las partes un perjuicio inmediato y directo de imposible reparación que debe ser enmendado desde luego mediante el juicio de amparo indirecto, hecha excepción del caso en que la autoridad responsable declare que quien comparece por la parte actora carece de personalidad, porque entonces la resolución pone fin al juicio y debe combatirse en amparo directo (cursivas nuestras).



## BIBLIOGRAFÍA

- AARNIO, Aulio, *Lo racional como razonable*, Madrid, CEC, 1991.
- ACOSTA SÁNCHEZ, José, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Madrid, Tecnos, 1998.
- ADAME, Jorge, “Relaciones entre el tratado de libre comercio y la legislación mexicana”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 16, núm. 16, 1992.
- AGILÓ REGLA, Joseph, *Teoría general de las fuentes del derecho (y del orden jurídico)*, Barcelona, Ariel, 2000.
- AJA, Eliseo (ed.), *Las tensiones entre el tribunal constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, México, UNAM, 1972.
- , *La protección procesal internacional de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1975.
- , *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, UNAM, 1970.
- ALCHOURRÓN, Carlos E. y BULYGIN, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, CEC, 1991.
- ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- , *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1993.
- ALONSO GARCÍA, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1984.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000.*
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- , *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990.

- , “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Anuario de Derecho Público*, México, núm. 1, 1997.
- ARNOLD, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, 4 ts., México, Oxford, 1999.
- , *Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, 3 ts., México, UNAM, 1995.
- , *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988.
- , *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, México, Monte Alto, 1997.
- ASÍS ROIG, Rafael de, *Deberes y obligaciones en la Constitución*, Madrid, CEC, 1991.
- , *Jueces y normas. La decisión judicial desde el ordenamiento*, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- , *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Dykinson, 2000.
- , *Una aproximación a los modelos de Estado de derecho*, Madrid, Dykinson, 1999.
- ATIENZA, Manuel, *Derecho y argumentación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- , *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001.
- , *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 1998.
- y RUIZ MANERO, Juan, *Ilícitos atípicos*, Madrid, Trotta, 2000.
- AYALA CORAO, Carlos M., “La jurisdicción constitucional en Venezuela”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.
- AZUELA, Mariano, “Aportación al estudio del amparo contra leyes”, *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, t. VII, núm. 1, marzo de 1957.
- BACHOF, Otto, *Jueces y Constitución*, Madrid, Civitas, 1987.
- , “Nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre derecho y política”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIX, núm. 57, septiembre-diciembre de 1986.

BIBLIOGRAFÍA

179

- BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- , *La justicia comunitaria*, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- , y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “*Fumus boni iuris in mora* y equilibrio de intereses como presupuestos de la tutela cautelar comunitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, madrid, CD-ROM de los núms. 1-100, abril de 1974-diciembre de 1998.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, *Fuentes del derecho*, 2 ts., Madrid, Tecnos, 1991.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *La interpretación de la Constitución por la jurisdicción ordinaria*, Madrid, Civitas, 1990.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos, “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho brasileño, un bosquejo”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.
- , *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo, 1812-1861*, México, UNAM, 1980.
- , *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978.
- , *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978.
- , *Primera Ley de Amparo de 1861*, México, UNAM, 1980.
- , *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, 1980.
- , *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1882*, México, UNAM, 1993.
- , *Temas de liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978.
- BAUM, Lawrence, *La Suprema Corte. Función y comportamiento en la sociedad norteamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

- BAZDRESCH, Luis, *El juicio de amparo*, México, Trillas, 1979.
- , *Las garantías constitucionales*, México, Trillas, 1983.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *Derecho internacional público*, México, McGraw-Hill, 1998.
- *et al.*, “Encuentro”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2000.
- BELTRÁN, Miguel, *Originalismo e interpretación*, Madrid, Civitas, 1989.
- BENDA *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- BICKEL, Alexander M., *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale, New Haven, 1962.
- , *The Morality of Consent*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1975.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Filosofía del derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1969.
- , “Jerarquía y prelación de normas en un sistema internacional de derechos humanos”, *Liber amicorum. Héctor Fix-Zamudio*, Costa Rica, CIDH, 1998, vol I.
- , *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*, Buenos Aires, EDIAR, 1987.
- , *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989.
- BILBAO BUSTILLOS, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, Madrid, CEPC, 1997.
- , *Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987.
- , *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1994.
- BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990.

BIBLIOGRAFÍA

181

- , *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- , *El positivismo jurídico*, Madrid, Debate, 1993.
- , *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.
- , *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993.
- , *L'està dei diritti*, Turín, Einaudi, 1990.
- , *Los problemas de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona Gedisa, 1982.
- , *Teoría general del derecho*, Madrid, Debate, 1992.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- BODENHEIMER, Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- BONILLA LÓPEZ, Miguel, *El amparo contra actos en juicio de ejecución irreparable. Elementos históricos para su estudio*, tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 1993.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho político-constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BORRAJO INIESTA, Ignacio *et al.*, *El derecho a la tutela judicial efectiva y el recurso de amparo*, Madrid, Civitas, 1995.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., *Estado de derecho y control judicial*, Madrid, INAP, 1987.
- , “La justicia constitucional en la Constitución venezolana de 1999”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El control constitucional de amparo*, México, Trillas, 1990.
- , *Teoría y técnica del amparo*, 2 ts., Puebla, Cajica, 1966.
- BRISON, Susan J. y SINNOTT-ARMSTRONG, Walter (eds.), *Contemporary Perspectives on Constitutional Interpretation*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1993.

- BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- BUERGENTAL, Thomas, “Centerpiece of the Human Rights Revolution”, *Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*, Holanda, Martines Nijhoff Publishers, 1998.
- BUJOSA VADELL, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, 1995.
- BULYGIN, Eugenio, *Derecho, filosofía y lenguaje (homenaje a Ambrosio L. Gioja)*, Buenos Aires, Astrea, 1976.
- *et al.* (comps.), *El lenguaje del derecho (homenaje a Genaro R. Carrió)*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1989.
- , *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1984.
- , *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1983.
- , *Necesaria reivindicación del prestigio del Poder Judicial Federal*, México, 1992.
- , *¿Una nueva Ley de Amparo o la renovación de la vigente?*, México, Porrúa, 2001.
- BURT, Robert A., *The Constitution in Conflict*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 1992.
- CAAMAÑO, Francisco, *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Madrid, CEC, 1994.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000.
- , *El Poder Judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968.
- , *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, México, Poder Judicial de la Federación, 1988.
- , *Los tribunales colegiados de circuito*, México, Suprema Corte Justicia de la Nación, 2001.
- , “Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo”, *Simposio, los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

BIBLIOGRAFÍA

183

- CALAMANDREI, Piero, *Derecho procesal civil*, 3 ts., Buenos Aires, Ejea, 1986.
- , *La casación civil*, 3 vols., México, Oxford, 2000, Grandes Clásicos del Derecho, tercera serie.
- CAMACHO SOLÍS, Manuel (comp.), *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, UNAM, 2001.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995). Evolución, estado actual y perspectivas”, *Derecho internacional y derechos humanos (libro conmemorativo de la XXIV sesión del programa exterior de la Academia de Derecho Internacional de La Haya del 24 de abril al 6 de mayo de 1995)*, Costa Rica, IIDH-ADIH, 1996.
- CANOSA USERA, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, CEC, 1988.
- CASANOVAS, Pompeu y MORESO, José Juan (eds.), *El ámbito de lo jurídico. Lecturas de pensamiento jurídico contemporáneo*, Barcelona, Crítica, 2000.
- CAPELLA, Juan Ramón, *Elementos de análisis jurídico*, Madrid, Trotta, 1999.
- CAPPELLETTI, Mauro, “Apuntes para una fenomenología de la justicia en el siglo XX”, *Revista Judicial*, Costa Rica, año XII, núm. 45, diciembre de 1998.
- , *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa, 1993.
- , *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bolonia, Il Mulino, 1994.
- , *Giudici legislatori?*, Milán, Giuffrè, 1984.
- , *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, Imprenta Universitaria, 1961.
- , *La justicia constitucional. Estudios de derecho comparado*, México, UNAM, 1987.
- , “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986.

- y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998.
- *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2001.
- , *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, 2001.
- (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, UNAM, 2000.
- y VÁZQUEZ, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2001.
- y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalfá (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000.
- CARBONNIER, Jean, *Derecho flexible*, Madrid, Tecnos, 1974.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
- , *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- CARDOZO, Benjamín N., *La función judicial*, México, Peregriano Editores, 1996.
- CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, 3 ts., Buenos Aires, Ejea, 1959.
- CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-UNAM, 1992.
- , *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1986.
- , *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- , *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.
- , *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.
- , *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973.



BIBLIOGRAFÍA

185

- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *Soberanía de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1995.
- CARRIÓ, Genaro R., *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Buenos Aires, Astrea, 1973.
- CARTER, Lief H., *Derecho constitucional contemporáneo. La Suprema Corte y el arte de la política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.
- CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), *Derecho administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.
- CASTÁN TOBEÑAS, José, *Los derechos del hombre*, Madrid, Reus, 1985.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- , *El sistema del derecho de amparo*, México, Porrúa, 1979.
- , *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1983.
- , “Hacia el amparo evolucionado”, *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, t. I.
- , *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1971.
- , *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa, 1991, y ed. de 1998.
- , *Las garantías constitucionales y la libertad personal que ellas regulan*, México, Escuela Libre de Derecho, 1990.
- CERRI, Augusto, *Corso di giustizia costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1994.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1991.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Diagnóstico sobre las administraciones de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, 2001.
- COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001.
- CORCOY BIDASOLO, Mirentxu, *Delitos de peligro y protección de bienes jurídico-penales supraindividuales*, Valencia, Tirant lo Blanch, Universidad Pública de Navarra, 1999.

- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano, México 1906*, ed. facsimilar, México, UNAM, 1977.
- CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, *Constitución Política de la República de Guatemala (aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad)*, Guatemala, 1999.
- CORWIN, Edward S., *The Constitution and What Means Today*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- CORZO SOSA, Edgar, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, CEPC, 1998.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- COSSÍO, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.
- , *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
- , *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, CEC, 1989.
- , “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País*, México, núm. 107, febrero de 2000.
- y ZALDÍVAR, Arturo, “¿Una nueva ley de amparo? III”, *Este País*, México, núm. 124, julio de 2001.
- , “¿Una nueva ley de amparo? IV”, *Este País*, México, núm. 125, agosto de 2001.
- , “¿Una nueva ley de amparo? V”, *Este País*, México, núm. 126, septiembre de 2001.
- COUTO, Ricardo, *Tratado teórico práctico de la suspensión en el amparo*, México, Porrúa, 1973.
- COUTURE, Eduardo J., *Estudios de derecho procesal civil*, 3 ts., Buenos Aires, Depalma, 1989.
- , *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Depalma, 1988.
- COX, Archibald, *The Court and the Constitution*, Boston, Houghton Mifflin, 1987.
- , *The Role of the Supreme Court in American Government*, Londres-Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1976.

BIBLIOGRAFÍA

187

- CUBAS, Joaquín Martín, *La democracia y el Tribunal Constitucional*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1996.
- CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Jueces y administración en el federalismo norteamericano (el control jurisdiccional de la administración)*, Madrid, Civitas, 1996.
- CUETO RÚA, Julio, *El Common Law*, Buenos Aires, 1957.
- CUI MORI, Tomás, *Jurisprudencia constitucional 1981-1991, estudio y reseña completa de las sentencias del TC*, Madrid, Civitas, 1992.
- CURRIE, David P., *The Constitution in the Supreme Court. The First Hundred Years. 1789-1888*, Chicago-Londres, University of Chicago Press, 1985.
- , *The Constitution in the Supreme Court. The Second Century. 1888-1986*, Chicago-Londres, University of Chicago Press, 1990.
- DAHL, Robert, *La democracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- , *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.
- , *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1989.
- CABO, Carlos Martín de, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000.
- CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1996.
- , *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.
- DESDENTADO DAROCA, Eva, *Los problemas del control de la discrecionalidad técnica*, Madrid, Civitas, 1997.
- Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*.
- DAZ, Elías, *Curso de filosofía del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1998.
- , *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate, 1984.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas ordinarias en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 21, núm. 61, enero-abril de 2001.
- , “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 21, núm. 61, enero-abril de 2001.

- , *La Constitución como orden abierto*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- , *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, CEPC, 1997.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Emilio Rabasa. Teórico de la dictadura necesaria*, México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- DIJK, Pieter van , “The Universal Declaration is Legally Non-Binding, so What?”, *Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*, Holanda, Martines Nijhoff Publishers, 1998.
- Discrecionalidad administrativa y control judicial. I jornadas de estudio del gabinete jurídico de la junta de Andalucía, Madrid, Civitas, 1996.
- DORADO PORRAS, Javier, *El debate sobre el control de constitucionalidad en Estados Unidos. Una polémica sobre la interpretación constitucional*, Madrid, Dykinson, 1997.
- DULITZKY, Ariel E., “Los tratados de derechos humanos en el constitucionalismo iberoamericano”, *Estudios especializados de derechos humanos I*, Costa Rica, IIDH, 1996.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.
- DWORKIN, Ronald, *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 1988.
- , *Freedoms Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- , *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1989.
- ECCO, Umberto, *Interpretación y sobreinterpretación*, Madrid, Cambridge, 1997.
- , *Los límites de la interpretación*, Barcelona, Lumen, 1998.
- EDLEY, Christopher jr., *Derecho administrativo. Reconcebir el control judicial de la administración pública*, Madrid, MAP, 1994.
- EISSEN, Marc-Andrè, *El tribunal europeo de derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1985.
- El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, 6 ts., México, UNAM, 1988.
- ELSTER, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

189

- Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. III: *Derecho procesal*, México, UNAM, 1988, t. III.
- EVANS HUGHES, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *El voto particular*, Madrid, CEC, 1990.
- , *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, 1971.
- , *Problemas actuales del derecho procesal*, México, UNAM, 1992.
- , *Teoría general del derecho procesal*, México, UNAM, 1992.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Costa Rica, IIDH, 1996.
- FAURE, Christine, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- FAVOREU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.
- *et al.*, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1994.
- y RUBIO LLORENTE, Francisco, *El bloque de constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 1991.
- FAYT, Carlos S., *Derecho político*, 2 ts., Buenos Aires, Depalma, 1993.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad de la administración*, Madrid, Civitas, 1997.
- , *De la arbitrariedad del legislador*, Madrid, Civitas, 1998.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La jurisdicción constitucional en Bolivia. La ley número 1836, del 1o. de abril de 1988, del Tribunal Constitucional*, México, UNAM, 2002, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm 40.

- , “Los nuevos retos de la protección de los derechos”, *Revista Contribuciones*, Argentina, año XV, núm. 4, octubre-diciembre de 1998.
- FERRAJOLI, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado, para un constitucionalismo de derecho privado”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.
- , *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.
- , *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000.
- , *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- , *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España*, México, Porrúa, 2000.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEPC, 1997.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, Tecnos, 1990.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*, Madrid, Trotta, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 1999.
- , *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.
- , “Hacia una nueva Ley de Amparo”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000.
- , *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala-UNAM, 1994.
- , *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

191

- , “La defensa de los particulares frente a los órganos paraestatales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXXIV, enero-junio de 1984.
- , *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982.
- , *Latinoamérica, Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- , *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986.
- , *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1985.
- , *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, CIDH-UNAM, 1999.
- , “Ponencia de Héctor Fix-Zamudio”, *Simposio, los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- , “Prólogo”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001.
- , *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.
- , *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, UNAM, 1968.
- y COSSÍO, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999.
- FOURCALT, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, México, Gedisa, 1988.
- FRIENDLY, Fred W. y ELLIOT, Martha J. H., *Frenos y contrapesos del poder*, Barcelona, Bosch, 1987.
- FROSINI, Vitorio, *La letra y el espíritu de la ley*, Barcelona, Ariel, 1995.

- FUENTES CAMACHO, Víctor, *Las medidas provisionales y cautelares en el espacio judicial europeo*, Madrid, Eurolex, 1996.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *El proceso judicial comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*, Madrid, CEC, 1991.
- GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- GAMBIER, Beltrán y LAGO, Daniel H., “El medio ambiente y su reciente recepción constitucional”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, UNAM, 1992.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Hans Kelsen y la norma fundamental*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, enero-abril de 1992.
- *et al.* (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992.
- y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson-Jurídicas Lima-Jurídica Venezolana-Jurídica E. Esteva Uruguay, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 2000.
- *et al.*, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1983.
- , *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988.
- *et al.*, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1988.
- , *La batalla por las medidas cautelares*, Madrid, Civitas, 1992.
- , “La consolidación del nuevo criterio jurisprudencial de la apariencia de buen derecho para el otorgamiento de medidas cautelares. Silencio administrativo y apariencia de abuso de ejecutividad”, *REDA*.



BIBLIOGRAFÍA

193

- , *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Civitas, 1983.
- , “La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares, la recepción del principio del *fumus boni iuris* (auto de 20 de diciembre de 1990) y su trascendencia general”, *REDA*, *cit.*
- , *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, Tecnos, 1981.
- , “Los ciudadanos y la administración, nuevas tendencias en el derecho español”, *REDA*, *cit.*
- , *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1989.
- , *Problemas del derecho público a comienzos de siglo*, Madrid, Civitas, 2001.
- , *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*, Madrid, Civitas, 1986.
- , “Sobre los derechos públicos subjetivos”, *REDA*, *cit.*
- y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 2 ts., Madrid, Civitas, 1990.
- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico*, Madrid, CEPC, 1998.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción, *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, Trivium, 1992.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *La definición del derecho*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1960.
- , *Lógica del raciocinio jurídico*, México, Fontamara, 1997.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, 2000.
- , *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1974.
- GARCÍA TORRES, Jesús y JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas, 1986.
- GARGARELLA, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo, parte general*, 2 vols., Madrid, Tecnos, 1989.

- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural”, *Instituciones suicidas. Estudios de ética y política*, México, Pados-UNAM, 2000.
- GAXIOLA, Jorge F., *Algunos problemas del estado federal*, México, Cultura, 1941.
- GHIGLIANI, Alejandro E., *Del control jurisdiccional de la constitucionalidad*, Buenos Aires, Depalma, 1952.
- GIL-ROBLES, Álvaro, “Apuntes para el reconocimiento y tratamiento de los llamados nuevos derechos en algunas Constituciones de Latinoamérica”, *La reforma de la Constitución argentina en perspectiva comparada*, Madrid, CEC, 1996, serie Cuadernos y Debates, núm. 64.
- GIMENO SENDRA, Vicente, *Constitución y proceso*, Madrid, Tecnos, 1988.
- y GARBERI LLOBREGAT, José, *Los procesos de amparo (ordinario, constitucional e internacional)*, Madrid, Colex, 1994.
- GIULIANI, Fonrouge, “Facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 18-20, abril-diciembre de 1943.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *El derecho que tenemos, la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2000, colección Lex.
- , “El juicio de amparo como control de constitucionalidad”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- , “La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997.
- , *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1989, y ed. de 1997.
- , *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa, 1993, y ed. de 1999.
- , y SAUCEDO, María Guadalupe, *La suspensión del acto reclamado*, México, Porrúa, 1990.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979.

BIBLIOGRAFÍA

195

- GONZÁLEZ CANO, María Isabel, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, México, UNAM, 1973.
- , *El poder público y la jurisprudencia en materia administrativa en México*, México, Porrúa, 1982.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., *El alcance del control judicial de las administraciones públicas en los Estados Unidos de América*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983.
- , “Yucatán, origen del amparo local”, *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, t. I.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo hispanoamericano*, Bogotá, Themis, 1985.
- , *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Civitas, 1989.
- , *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1988.
- , *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1980.
- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, *Estudio-comentario jurisprudencial de la protección constitucional de los derechos fundamentales*, Granada, Comares, 1992.
- , *Estudio legal y jurisprudencial del Tribunal Constitucional español, 1981-2000*, Madrid, Civitas, 2001.
- , *La justicia constitucional, derecho comparado y español*, Madrid, EDESA, 1985.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José, *El Tribunal Constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago J., *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, 1993.
- GOZAÍNI, Osvaldo A., *La justicia constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1994.
- GRANT, J. A. C., *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Una contribución de las américas a la ciencia política*, México, UNAM, 1963.

- GREENWOOD, Justin, *Representing Interests in the European Union*, Estados Unidos, St. Martin's Press, 1997.
- GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, 1986.
- GROS ESPIELL, Héctor, *Estudios sobre derechos humanos II*, Madrid, IIDH-Civitas, 1988.
- , “Instituciones internacionales de los derechos humanos”, *Estudios sobre derechos humanos*, Costa Rica, Editorial Jurídica Venezolana, 1985.
- GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- GUASTINI, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- , *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, 2001.
- , *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, México, ITESO-Noriega Editores, 1999.
- , *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, México, ITESO, 1991.
- GUZMÁN, Ramón Antonio, “Los efectos jurídicos de la declaración de inconstitucionalidad en los Estados Unidos y Puerto Rico”, *Revista Jurídica, Universidad de Puerto Rico*, Puerto Rico, vol. 59, núm. 2, 1990.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001.
- , *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 1998.
- , *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid, Tecnos, 2000.
- Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999.
- HAMILTON, Madison y Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- HART, Ely John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard, Cambridge, 1980.

BIBLIOGRAFÍA

197

- HART, H. L. A., *El concepto de derecho*, México, Nacional, 1978.
- , *Post scriptum al concepto del derecho*, México, UNAM, 2000.
- HAURIOU, Andre, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971.
- HELLER, Herman, *La soberanía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- , *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- HENKIN, Louis, *International Law, Politics, Values and Functions*, Boston, Martins Bihoff Publishers, 1990.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- HERNÁNDEZ, Octavio A., *Curso de amparo*, México, Porrúa, 1983.
- , *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cultura, 1946, t. I.
- HERRENDORF, Daniel E., *El poder de los jueces*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- , *Estudios constitucionales*, 2a. serie, México, Jus, 1964.
- , *Estudios de derecho constitucional*, México, Polis, 1940.
- HIGGINS, Rosalyn, “From Legal Point of View”, *Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*, Holanda, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.
- Historia del amparo en México*, 6 ts., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
- HOERSTER, Norbert, *En defensa del positivismo jurídico*, Barcelona, Gedisa, 1992.
- IGARTÚA SALAVERRÍA, Juan, *El caso Marey. Presunción de inocencia y votos particulares*, Madrid, Trotta, 1999.
- , *Márgenes y límites en la aplicación del derecho*, sin más datos.
- , “Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa”, *REDA*, cit.

- , *Teoría analítica del derecho (la interpretación de la ley)*, Oñati, IVAP, 1994.
- , “Única solución correcta y conceptos jurídicos indeterminados”, *Reason in Law Proceeding of the Conference Held in Bologna*, Milán, Legal Philosophical Library, Seminario Giuridico della Università di Bologna, 12-15 de diciembre de 1984, 1988, vol. II.
- IGLESIAS VILA, Marisa, *El problema de la discreción judicial*, Madrid, CEPC, 1999.
- IGLESIAS, José María, *Cuestiones constitucionales*, México, UNAM, 1996.
- ITURRALDE SESMA, Victoria, *El precedente en el Common Law*, Madrid, Civitas, 1995.
- , *Lenguaje legal y sistema jurídico. Cuestiones relativas a la aplicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1989.
- JACKSON, John H. et al., *Legal Problems of International Economic Relations*, St. Paul, West Publishing Co., 1995.
- JACOB, Herbert et al., *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1996.
- JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1991.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- , “Qué hacer con la ley inconstitucional. La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley”, *Cuadernos y debates*, Madrid, Tribunal Constitucional-CEC, núm. 66, 1997.
- JIMENO BULNES, Mar, “Nuevas perspectivas sobre la legitimación colectiva, el modelo social anglosajón”, *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, San Sebastián, t. XII, núm. 3, septiembre de 2000.
- JORDANO FRAGA, Jesús, *Nulidad de los actos administrativos y derechos fundamentales*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- KANT, Immanuel, *Introducción a la teoría del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Nacional, 1980.

## BIBLIOGRAFÍA

199

- , “El control de constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las Constituciones austriaca y norteamericana”, *Direito*, vol. IV, núm. 1.
- , *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 1995.
- , *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, México, UNAM, 2001.
- , *La giustizia costituzionale*, Milán, Giuffrè.
- , *Teoría general de las normas*, México, Trillas, 1994.
- , *Teoría general del derecho y el Estado*, México, UNAM, 1983.
- , *Teoría general del Estado*, México, Nacional, 1965.
- , *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1986.
- y KLUG, Ulrich, *Normas jurídicas y análisis lógico*, Madrid, CEC, 1988.
- KETCHAM, Ralph, *Escritos antifederalistas y debates de la convención constitucional de EE.UU.*, Barcelona, Hacer Editorial, 1996.
- KRASNER, Stephen D., *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001.
- KYMLICKA, Will y STRAEHLE, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías*, México, UNAM, 2001.
- La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria de coloquio internacional en celebración del sesquicentenario del acta de reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997.
- La apariencia del buen derecho*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996.
- La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984.
- La experiencia jurisdiccional, del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de derecho*, Madrid, Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1998.
- LABRADA RUBIO, Valle, *Introducción a la teoría de los derechos humanos. Fundamento, historia, Declaración Universal de 10.XII.1948*, Madrid, Civitas, 1998.

- LAFER, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- LAFUENTE BENACHES, M., “La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativos después de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, cit.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, CEC-SA, 1982.
- LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, Barcelona, Ariel, 1994.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1980.
- LEGAZ Y LACAMBRA, Luis, *Filosofía del derecho*, Barcelona, Bosch, 1979.
- LEÓN ORANTES, Romeo, *El juicio de amparo*, México, Cajica, 1957.
- LIFANTE VIDAL, Isabel, *La interpretación jurídica en la teoría del derecho contemporánea*, Madrid, CEPC, 1999.
- LINARES, Juan Francisco, *Poder discrecional administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1958.
- , *Razonabilidad de las leyes*, Buenos Aires, Astrea, 1989.
- LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, *Constitución abierta*, Madrid, Linde Editores, 1991.
- LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983.
- LÓPEZ, Ramón Fernando, “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”, *REDA*, cit.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Barcelona, Ariel, 2000.
- LÓPEZ GARCÍA, José Antonio y REAL, J. Alberto del (eds.), *Los derechos, entre la ética, el poder y el derecho*, Madrid, Dykinson, 2000.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego et al., *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.



BIBLIOGRAFÍA

201

- LÓPEZ PINA, Antonio (dir.), *La garantía constitucional de los derechos fundamentales, Alemania, España, Francia e Italia*, Madrid, Civitas, 1991.
- Los derechos del pueblo mexicano*, 19 ts., México, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, 1985.
- LOSANO, Mario G., *Los grandes sistemas jurídicos*, Madrid, Debate, 1982.
- LOZANO, José María, *Estudio del derecho constitucional clásico en lo relativo a los derechos del hombre*, México, 1876.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV.
- , *El sentimiento constitucional*, Madrid, Reus, 1985.
- , *La Constitución abierta y sus “enemigos”*, Madrid, Beramar, 1993.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, “Homenaje al padre del amparo”, *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, t. I.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 5 ts., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982.
- MARMOR, Andrei, *Interpretación y teoría del derecho*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- MARSHALL, Geoffrei, *Teoría constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, 1982.
- MARTÍN, Rex, *Un sistema de derechos*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo y OTTO Y PARDO, Ignacio, *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, Civitas, 1988.
- y BAQUER Sebastián, *El reto de una administración racionalizada*, Madrid, Civitas, 1983.
- MCCLOSKEY, Robert G., *The American Supreme Court*, Chicago-Londres, University of Chicago Press, 1994.
- MEJÍA, Miguel, *Errores constitucionales*, ed. facsimilar, México, UNAM, 1886.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “El vaso medio lleno, la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, *México y las declaraciones de dere-*

- chos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- MENDONCA, Daniel, “Introducción al análisis normativo”, *Cuadernos y debates*, Madrid, CEC, 1992, núm. 39.
- MERINO, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- MEZZETTI, Luca, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, Dogana, Maggioli, 1992.
- MIERES MIERES, Luis Javier, *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales (especial referencia al incidente en el recurso de amparo)*, Madrid, Civitas, 1998.
- MILLER, Jonathan M. et al., *Constitución y derechos humanos. Jurisprudencia nacional e internacional y técnicas para su interpretación*, 2 ts., Buenos Aires, Astrea, 1991.
- , *Constitución y poder político. Jurisprudencia de la Corte Suprema y técnicas para su interpretación*, 2 ts., Buenos Aires, Astrea, 1987.
- MIRANDA, Jorge, “La justicia constitucional en Portugal”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, 1997.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- MOLA, Atilio, “Una propuesta de fundamentación de los derechos humanos en el derecho internacional”, *Revista Derechos y Libertades*, España, año II, núm. 4, enero-junio de 1995.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, ed. facsimilar de 1873, México, Porrúa, 1983.
- MORBIDELLI, G. et al., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1995.
- MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902.
- MORESO, José Juan, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*, Madrid, CEPC, 1997.
- , “Lenguaje jurídico”, *El derecho y la justicia, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, enciclopedia iberoamericana de filosofía*, Madrid, Trotta, 1996, núm. 11.

BIBLIOGRAFÍA

203

- MUGUERZA, Javier *et al.*, *El fundamento de los derechos humanos*, Madrid, Debate, 1989.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, Civitas, 1986.
- NEGRI, Antonio, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Prodhufi, 1994.
- NIGRO, Mario, *Giustizia amministrativa*, Bolonia, Il Mulino, 1976.
- NIKKEN, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Madrid, IIDH-Civitas, 1987.
- NINO, Carlos Santiago, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*, México, UNAM, 1985.
- , *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- , *La validez del derecho*, Buenos Aires, Astrea, 1985.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-UH-Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, “El problema de la procedencia del amparo en contra de leyes, desde el momento de su expedición, ensayo de un criterio”, *Jurídica*, México, núm. 4, julio de 1972.
- , *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, 2 ts., México, UNAM, 1993.
- , *Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones políticas de México (1814-1917)*, México, UNAM, 1984.
- , *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1980.
- , *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1988.
- NOWARD, John E. y ROTUNDA, Ronald D., *Constitutional Law*, St. Paul, West Publishing, 1991.
- OLIVECROMA, Oliver, *Lenguaje jurídico y realidad*, México, Fontamara, 1991.

- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral, evaluación y perspectivas*, México, Instituto Federal Electoral-PNUD-IFES-IDEA-Tribunal Federal Electoral-UNAM, 1999.
- OTTO, Ignacio de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, CEC, 1985.
- , *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1991.
- , *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.
- PALACIOS, Ramón J., *Estudios jurídicos*, Monterrey, UNL, 1969.
- , *Instituciones de amparo*, Puebla, Cajica, 1963.
- , *La Suprema Corte y las leyes inconstitucionales*, México, Botas, 1962.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados, legislación y práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986.
- PALAVICINI, Félix I., *Historia de la Constitución de 1917*, 2 ts., México, Gobierno del Estado de Querétaro-Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- PARDO FALCÓN, Javier, *El Consejo Constitucional francés*, Madrid, CEC, 1990.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990.
- , *Estado social y administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, Civitas, 1983.
- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*, México, Secretariado Nacional del Estudios Partido Acción Nacional, 1994.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Plataforma electoral 1994-2000*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.
- , *Plataforma electoral federal 2000-2006*, México, Fundación Colosio A. C. Nacional, 2000.
- PATTARO, Enrique, *Elementos para una teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1986.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Madrid, Dykinson, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

205

- *et al.*, *Curso de teoría del derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- *et al.*, *Derecho positivo de los derechos humanos*, Madrid, Debate, 1987.
- , *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*, México, Fontamara, 2000.
- , *Introducción a la filosofía del derecho*, Madrid, Debate, 1984.
- PELLEGRINI GRINOVER, Ada, “Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores (A lei brasileira n. 7,347 de 24 de julho de 1985)”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. III.
- PEÑA FREIRE, Antonio Manuel, *La garantía en el estado constitucional de derecho*, Madrid, Trotta, 1997.
- PERALTA, Ramón, *La interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la norma fundamental del Estado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1994.
- PEREIRA CAMPOS, Santiago, “Intereses difusos y colectivos en Uruguay, marco conceptual, legitimación y efectos de la cosa juzgada”, *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Uruguay, núm. 2, 2000.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1991.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1984.
- PERRY, Michael J., *The Constitution in the Courts. Law or Politics?*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1994.
- PINA, Rolando E., *Cláusulas constitucionales operativas y programáticas*, Buenos Aires, Astrea, 1973.
- PINIELLA SORTI, Juan-Sebastián, *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad*, Madrid, Bosch, 1994.
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Curso de derecho comparado*, Barcelona, Ariel, 1987.
- , *Lecciones de derecho constitucional*, 2 ts., Madrid, CEC, 1984.
- POLO BERNAL, Efraín, *El juicio de amparo contra leyes*, México, Porrúa, 1991.
- , *Los incidentes en el juicio de amparo*, México, Limusa, 1993.

- , *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985.
- PRESNO LINERA, Miguel A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1999.
- , *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990.
- PRITCHETT C., Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965.
- Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994.
- Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán*, México, Comisión de Reformas para la Administración Interior del Estado, Derecho Público Mexicano, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, t. III.
- Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2001.
- Proyecto de Ley de Amparo de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo designada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, marzo de 2001.
- Proyecto de Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1995.
- PUNSET BLANCO, Ramón, “Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de la constitucionalidad de las leyes”, *Revista de Derecho Constitucional*, Madrid, año 15, núm. 43, enero-abril de 1995.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, “Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales”, *REDA*, *cit.*
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991.
- , *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1987.

BIBLIOGRAFÍA

207

- , *Estudio analítico de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- , *Los derechos públicos subjetivos y la participación social*, Buenos Aires, Depalma, 1985.
- QUIROGA LEÓN, Aníbal, “El derecho procesal constitucional peruano”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1982.
- , *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978.
- RAKOVE, Jack N., *Interpreting the Constitution*, Boston, Northeastern University Press, 1990.
- RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997.
- RAWLS, John, *Sobre las libertades*, Barcelona, Paidós, 1990.
- , *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- RAZ, Joseph, *El concepto de sistema jurídico*, México, UNAM, 1986.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Nueva filosofía de la interpretación del derecho*, México, Porrúa, 1973.
- REDENTI, Enrico, *Derecho procesal civil*, 3 ts., Buenos Aires, Ejea, 1957.
- REHNQUIST, William H., *The Supreme Court. How it Was. How it is*, Nueva York, William Morrow, 1987.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento. La Constitución como norma sobre la aplicación de normas*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- REQUENA LÓPEZ, Tomás, *Sobre la función, los medios y los límites de la interpretación de la Constitución*, Granada, Comares, 2001.
- Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, Madrid, CD-ROM de los núms. 1-100, abril de 1974-diciembre de 1998.
- REYES, Luis Carlos, “Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad”, *Anuario de Derecho*, Panamá, año XXI, núm. 21, 1992.

- REYES TAYABAS, Jorge, *Derecho constitucional aplicado en la especialización en amparo*, México, Themis, 1991.
- ROBLES, Gregorio, *El derecho como texto*, Madrid, Civitas, 1998.
- , *Introducción a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1988.
- , *Sociología del derecho*, Madrid, Civitas, 1997.
- RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, Joaquín, *Principios, fines y derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2000.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes del derecho*, Bolonia, Real Colegio de España, 1976.
- ROJAS, Isidro y GARCÍA, Francisco Pascual, *El amparo y sus reformas*, México, 1907.
- ROMERO APIS, José Elías, “Suprimir la relatividad en el juicio de amparo”, *Siempre*, México, mayo de 2000.
- ROSA MORENO, Juan, “Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva”, *REDA*, *cit.*
- ROSABAL DE ROHT, Ana Lorena, “El sistema interamericano, de la unión política a la protección internacional de los derechos humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Colombia, 1995,
- ROSS, Alf, *Lógica de las normas*, Granada, Comares, 2000.
- , *Teoría de las fuentes del derecho*, Madrid, CEPC, 1999.
- , *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1997.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Barcelona, Ariel, 1995.
- , *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEC, 1997.
- RUIZ, Gregorio, *Federalismo judicial (el modelo norteamericano)*, Madrid, Civitas, 1994.
- RUIZ MANERO, Juan, *Jurisdicción y normas*, México, CEC, 1990.
- SAGÜES, Néstor, Pedro, *Derecho procesal constitucional*, 4 ts., Buenos Aires, Astrea, 1989.
- , *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1988.



## BIBLIOGRAFÍA

209

- SALGADO PESANTES, Hernán, “Jurisdicción y procesos constitucionales en el Ecuador”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, EDERSA, 1987.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *El fraude a la Constitución*, México, Porrúa, 1988.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *El poder constituyente*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1957.
- , *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Kapelrusz, 1959.
- SANTIAGO TAWIL, Guido, “La acción de amparo en la Constitución reformada, la legitimación para accionar”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- , “La cláusula ambiental en la Constitución nacional”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999.
- , *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.
- , *La política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- , *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993.
- , *Teoría de la democracia*, 2 ts., México, Alianza Universidad, 1989.
- y MORLINO, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1999.
- SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, México, Folios Editores, 1985.
- , *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.
- , *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1996.
- , *Teoría de la Constitución*, México, Nacional, 1981.

- SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, CEC, 1991.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, México, UNAM, 1966, vol. II. *Semanario Judicial de la Federación*, jurisprudencia histórica (primera, segunda, tercera y cuarta épocas).
- Semanario Judicial de la Federación*, quinta, sexta, séptima, octava y novena épocas.
- SHUTE, Stephen y HURLEY, Susan, *De los derechos humanos. Las conferencias Oxford Amnesty de 1993*, Madrid, Trotta, 1998.
- SIYÈS, Emmanuel J., *¿Qué es el tercer Estado?*, México, UNAM, 1983.
- SILGUERO ESTARGAN, Joaquín, *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, España, Dykinson, 1995.
- SIMON, Hemut, “La jurisdicción constitucional”, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996.
- SMEND, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1985.
- SOBERANES, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1987.
- SOTO GORDOA, Ignacio y LIÉVANA PALMA, Gilberto, *La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo*, México, Porrúa, 1977.
- SOWELL, Thomas, *Civil Rights, Retic or Reality?*, Nueva York, William Morrow, 1984.
- SQUELLA, Agustín, *Positivismo jurídico, democracia y derechos humanos*, México, Fontamara, 1995.
- STEIN, E., *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Anexos Estadísticos del Informe Anual de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, correspondientes a 1990-2000.
- , *El juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, 1999.
- , *Historia constitucional del amparo mexicano*, México, 2000.
- , *Historia del amparo en México*, 6 ts., México, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

211

- , *Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón*, México, 1960.
- , *Ius 2001, jurisprudencia y tesis aisladas, junio 1917-mayo 2001*, CD-ROM, México, 2001.
- , *Ley de Amparo. Interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, tercera versión, CD-ROM, México, 2001.
- , *Manual de juicio de amparo*, México, Themis, 1988.
- , *Poderes en conflicto*, México, 2001.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho*, México, Themis, 1992.
- , *El derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, 1986.
- , *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1986.
- TARDÍO PATO, José Antonio, “Legitimación procesal e intereses legítimos”, *REDA*, *cit.*
- TARELLO, Giovanni, *Cultura jurídica y política del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- , “El amparo mexicano, medio de protección de los derechos humanos”, *Historia del amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.
- , *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1980.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Escritos sobre y desde el tribunal constitucional*, Madrid, CEC, 1993.
- TORRES MURO, Ignacio, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”, *Revista de Derecho Constitucional*, Madrid, año 15, núm. 43, enero-abril de 1995.
- TRIBE, Laurence H., *American Constitutional Law*, Nueva York, Foundation Press, Mineola, 1999.
- TRON PETIT, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, Themis, 1997.
- TRUEBA, Alfonso, *Derecho de amparo*, México, Jus, 1974.

- , *La suspensión del acto reclamado o la providencia cautelar en el derecho de amparo*, México, Jus, 1975.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000.
- , *Constitución y política*, México, UNAM, 1987.
- , *El control del poder*, México, UNAM, 1998.
- , *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- , *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.
- y CARBONELL, Miguel (coords.), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000.
- y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2001, t. I.
- VALLARTA, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales*, 4 ts., México, Porrúa, 1980.
- , *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, México, 1881.
- VÁSQUEZ DEL MERCADO, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley. Estudios de derecho comparado*, México, Porrúa, 1978.
- VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), *Derecho y moral. Ensayos sobre un debate contemporáneo*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- , *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998.
- VEDROSS, Alfred, *Derecho internacional público*, Madrid, Aguilar, 1980.
- , *La filosofía del derecho del mundo occidental*, México, UNAM, 1962.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, *Estudios políticos constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- , *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991.
- VEGA, Fernando, *La nueva ley de amparo de garantías individuales*, ed. facsimilar 1883, México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- VENTURA ROBLES, Manuel E., “La Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, UNAM, 1999.

- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.
- VERNENGO, Roberto J., *La interpretación jurídica*, México, UNAM, 1977.
- , *La interpretación literal de la ley*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1971.
- VÉSCOVI, Enrique, *Los recursos judiciales y demás medios de impugnación en Iberoamérica*, Buenos Aires, Depalma, 1988.
- WOLFE, Christofer, *La transformación de la interpretación constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.
- WRÓBLEWSKY, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas, 1988.
- , *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1997.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “Breves comentarios al proyecto de nueva Ley de Amparo”, *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2001, t. I.
- , “Breves consideraciones sobre el juicio de amparo como control de las reformas constitucionales”, *Anuario de Derecho Público. Los controles constitucionales*, México, núm. 1, 1997.
- , “Breves notas sobre la naturaleza de la interpretación constitucional”, *Estudios jurídicos en homenaje a Manuel Herrera y Lasso*, México, Escuela Libre de Derecho, 1991.
- , “Comentarios a la iniciativa de reformas al Poder Judicial”, *Quórum*, 2a. época, año IV, núm. 32, enero-febrero de 1995.
- , “Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración del Congreso Nacional de Juristas para discutir el proyecto de nueva Ley de Amparo”, *Lex*, Mérida, 3a. época, año VI, núms. 65-66, noviembre-diciembre de 2000.
- , “Dos fallos fundamentales en el amparo argentino”, *Lex*, México, año III, núm. 15, noviembre de 1988.
- , “El Estado de derecho y la justicia constitucional”, *Estado de derecho*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados-Themis, 1997.

- , “El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 15, 1991.
- , *El juicio de amparo en contra de reformas constitucionales*, tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 1985.
- , “El juicio de amparo y la corrupción emanada de la legislación procesal penal mexicana”, *Lex*, México, dos partes, año III, núms. 12 y 13, junio-julio de 1988.
- , “El juicio de amparo y las reformas constitucionales”, *Lex*, México, año II, núm. 6, abril de 1987.
- , “El municipio en estado de indefensión”, *Lex*, México, año III, núm. 14, 15 de septiembre de 1988.
- , “El poder revisor de la Constitución”, *Lex*, México, año II, núm. 5, marzo de 1987.
- , “Hacia una auténtica calificación jurisdiccional de las elecciones”, *Lex*, México, año IV, núm. 18, 1989.
- , “Hacia una nueva Ley de Amparo”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2001.
- , “La defensa de la Constitución en el pensamiento de Manuel Herrera y Lasso”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 17, 1993.
- , “La defensa de la Constitución y el juicio de amparo”, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997
- , “La reforma judicial. El nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia”, *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, UNAM, 2001.
- , “La reforma judicial y el Distrito Federal”, en MELGAR ADALID, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995.
- , “La Suprema Corte de los Estados Unidos de América y las cuestiones políticas”, *Lex*, México, año II, núm. 7, junio de 1987.
- , “Los derechos humanos en la Constitución de 1824”, *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Historiadores y Cronistas Parlamentarios*, celebrada en octubre de 1987 en la ciudad de Querétaro.

## BIBLIOGRAFÍA

215

- , “Los límites de la Suprema Corte”, *El mundo del abogado*, México, año 4, núm. 29, septiembre de 2001.
- , “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.
- , “Necesaria evolución del concepto de autoridad para los efectos de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 9, septiembre de 1987.
- , “Necesidad de ampliar los efectos de la suspensión en el juicio de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 10, noviembre de 1987.
- , “Notas sobre los derechos humanos en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”, *Lex*, México, segunda época, año 1, núm. 1, 15 de mayo de 1990.
- , “Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado”, *Ideas sobre la Suprema Corte*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Excélsior, 1990.
- , “Responsabilidad del presidente de la República en materia de amparo”, *Lex*, México, año II, núm. 8, julio de 1987.
- ZAMORA-PIERCE, Jesús, *Garantías y proceso penal*, México, Porrúa, 1991.
- ZARCO, Francisco, *Actas oficiales y minutorio de decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.
- , *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957.
- , *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta Escalante, 1916.
- , *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.
- ZERTUCHE GARCÍA, Héctor, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990.

### *Páginas electrónicas*

[www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_archivo\\_gral.html](http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

*www.cndh.org.mx/principal/document/juridica/tratint/frtrat.htm.*

*www.cortecostituzionale.it*

*www.Suprema Corte de Justicia de la Nación.gob.mx*

*www.sre.gob.mx/derechoshumanos/instrume.htm*

*www.supremecourtus.gv*

*www.tribunalconstitucional.es*