

El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México*

*The Trial of Amparo: its History and the Future
of this Constitutional Protection in Mexico
[A Constitutional Protection Peculiar to Mexico]*

Vicente Fernández Fernández**
Nitza Samaniego Behar***

RESUMEN

El juicio de amparo ha sido —y sigue siendo— el medio más eficaz que tiene el gobernado para defenderse de la actuación de la autoridad. En este artículo se hace un repaso histórico en el que se muestra la evolución de este medio de control de la constitucionalidad de los actos del Estado mexicano, hasta llegar a lo que tenemos hoy en día, describiéndose las reglas de procedencia, principios y efectos de las sentencias de amparo. Finalmente, se analizan los cambios que en el pasado reciente se han dado en busca de un nuevo juicio de amparo que subsane o corrija los vicios acumulados, tratando de hacerlo más eficaz y extender su alcance a los gobernados que por un exceso de formalismos quedan muchas veces en estado de indefensión. Así, se analiza la reforma constitucional de diciembre de 2010 y la propuesta de nueva ley de amparo presentada a inicios de 2011 en el Congreso de la Unión.

PALABRAS CLAVE: *Historia del juicio de amparo, amparo en México, nuevo juicio de amparo mexicano.*

ABSTRACT

The Amparo Trial has been —and continues to be— the most efficient way that the people have to defend themselves from government acts. In this paper we will conduct a historical review that shows the evolution of this type of control of the constitutionality of the acting of the Mexican State, until we reach present day, describing the rules of procedure, principles and the effects of the sentences from the Amparo Trial. Finally, the changes that have recently happened are analyzed, pursuing a new form of Amparo Trial in which the accumulated mistakes are corrected, trying to increase its efficiency and extent its protection to the governed people, that due to a great number of formalities, are sometimes left without protection. In this way, we analyze the constitutional amendment from December 2010 and the new Amparo Law proposed and presented to the National Congress in 2011.

KEY WORDS: *History of the amparo trial, amparo trial in Mexico, new Mexican amparo trial.*

* Recibido: 3 de marzo de 2011. Aceptado: 14 de mayo de 2011.

** Profesor-investigador en el Instituto Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México (vff@itesm.mx).

*** Asistente de investigación en el Tec de Monterrey, campus Ciudad de México (nitza.samaniego@gmail.com).

Sumario

1. Antecedentes del juicio de amparo
2. El amparo en la Constitución de 1917
3. Características del juicio de amparo en la actualidad
 - A) Contra actos de autoridad
 - B) Principios rectores
 - C) Suspensión del acto reclamado
 - D) Las sentencias de amparo
4. Futuro del amparo en México
 - A) Amparo contra actos, omisiones, normas generales
 - B) Protección a los derechos humanos previstos en la Constitución y tratados internacionales
 - C) Interés jurídico vs. interés legítimo
 - D) Efectos generales contra normas generales
 - E) Violaciones procesales en amparo directo
 - F) Amparo directo adhesivo
 - G) Suspensión: apariencia del buen derecho vs. interés social
 - H) Los Plenos de Circuito
 - I) Cumplimiento de ejecutorias y suspensión
 - J) Inatacabilidad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal
5. Conclusiones

1. Antecedentes del juicio de amparo

El juicio de amparo en México se ha venido desarrollando de manera paulatina en la historia constitucional, hasta llegar a ser el principal medio de defensa con el que contamos los gobernados frente al poder público, si bien ya también es necesario que se ajusten algunas de sus figuras e instituciones con el afán de que se actualice a la realidad de nuestra sociedad en el inicio ya de la segunda década del siglo XXI.

174

Aun cuando el nacimiento del amparo en México se ha situado siempre en la Constitución de Yucatán de 1841, en las Constituciones federales previas se vislumbraban intentos de establecer una figura similar a lo que conocemos hoy en día como los medios de control constitucional o de la constitucionalidad de los actos de las autoridades.

Como escribiera en su momento don Juventino V. CASTRO, si bien

[...] la Constitución Federal de 1824 no consignaba un concreto instrumento jurídico para proteger las garantías individuales que, en cierta forma, establecía su propio texto, puesto que el artículo 137, fracción v, inciso sexto, otorgaba a la Corte Suprema de Justicia la facultad de conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, esta misma Constitución, en su artículo 24, ordena la primacía del pacto federal sobre las Constituciones de los estados.¹

En efecto, el citado precepto constitucional disponía que: “Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes: [...] V. [...] Conocer [...] 6. De las causas del almirantazgo [...] y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según prevenga la ley”.

No obstante que nunca se creó la ley reglamentaria que marcara las pautas que debía seguir la entonces Corte Suprema de Justicia para ejercer el control a las violaciones constitucionales, “durante la vigencia de la Constitución de 1824 —escribe Alfonso NORIEGA— se plantearon temas esenciales respecto del control de la constitucionalidad, que definieron, más tarde, la fisonomía jurídica de nuestro juicio de amparo”.²

De cualquier manera, la Constitución de 1824 tuvo escasa vigencia al expedirse la Constitución de 1836, denominada Siete Leyes Constitucionales.

Las Siete Leyes Constitucionales del año de 1836 cambian el régimen federal por el centralista, manteniendo la separación de poderes. La característica de este cuerpo normativo, que tuvo una vigencia efímera, es la creación de un súperpoder [...] llamado “El Supremo Poder Conservador” [...] Estaba este organismo integrado por cinco miembros, cuyas facultades eran desmedidas, hasta tal punto de constituir una verdadera oligarquía. Bien es cierto que, como se lee en las fracciones I, II y III del artículo 12 de la Segunda Ley, su primordial función consistía en velar por la conservación del régimen constitucional, mas su ejercicio dista mucho de asemejarse al desplegado por el Poder Judicial de la Federación en las Constituciones de 1857 y vigente. En efecto, el control constitucional ejercido por el denominado “Poder Supremo Conservador” no era, como lo es el que ejercen los tribunales de la Federación, de índole jurisdiccional, sino meramente político, y cuyas resoluciones tenían validez *erga omnes*.³

A decir de Alfonso NORIEGA, las atribuciones de este Supremo Poder eran las siguientes:

1. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses siguientes después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y le exijan

¹ CASTRO, JUVENTINO V. *Garantías y amparo*, 14a. ed., Porrúa, México, 2006, p. 341.

² NORIEGA, ALFONSO. *Lecciones de amparo*, 9a. ed., Porrúa, México, 2009, p. 674.

³ BURGOA, IGNACIO. *El juicio de amparo*, 42a. ed., Porrúa, México, 2008, pp. 106 y 107.

dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia o parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos.

ii. Declarar excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

iii. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

iv. Declarar por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

v. Suspender a la Alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

vi. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso general o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término, cuando convenga al bien público y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.

vii. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

viii. Declarar excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

ix. Declarar excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por el bien de la nación.

x. Dar o negar la sanción a las reformas de la Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

xi. Calificar las elecciones de los senadores.

xii. Nombrar el día primero de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales, para esas causas.⁴

Es importante señalar que el Supremo Poder Conservador nunca podía actuar a petición de algún individuo interesado, sino que eran las autoridades las únicas facultadas para exhortar al mencionado Poder a actuar, y aunque vemos un órgano con poderes desmedidos, “la vida del Supremo Poder Conservador fue

⁴ NORIEGA, ALFONSO. *op. cit.*, pp. 90 y 91.

effimera como lo fue la propia Constitución de 1836, y en verdad la actuación de este organismo no fue muy importante, ya que ni tan siquiera pudo actuar de acuerdo a las normas que lo crearon”.⁵

Antes que la Federación, fue una entidad la que tuvo en sus normas la previsión de lo que hoy ha venido a ser el juicio de amparo. “En el año de 1840, el estado de Yucatán tomó determinadas medidas de carácter muy independiente —debido a su aislamiento del resto de la República, y al hecho de que ésta continuamente tenía problemas políticos y luchas por el poder—, y que hizo pensar en que deseaba dicho estado separarse de la Federación”.⁶

El principal impulsor de este proyecto fue el ilustre jurista don Manuel Crescencio Rejón.

Rejón —comenta BURGOA ORIHUELA— juzgó conveniente y hasta indispensable la inserción en su carta política de varios preceptos que instituyeran diversas garantías individuales, consignando por primera vez en México como tal la libertad religiosa, y reglamentando los derechos y prerrogativas que el aprehendido debe tener, en forma análoga a lo que preceptúan las disposiciones de los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución vigente.⁷

El artículo 7o. de la citada Constitución contenía las denominadas garantías individuales, las que —se decía— eran “derechos de todo habitante del Estado, sea nacional o extranjero”, dando posteriormente un listado de doce derechos fundamentales. Asimismo, en su artículo 8o. se preveía que “los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantidos por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualquier funcionario que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados [*sic*]”.⁸

En su artículo 9o. plasmaba la defensa de las violaciones a las garantías individuales por parte de los funcionarios del orden judicial, ordenando que: “De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías”.⁹

⁵ *Ibidem*, p. 91.

⁶ CASTRO, JUVENTINO V. *op. cit.*, p. 342.

⁷ BURGOA, IGNACIO. *op. cit.*, p. 111.

⁸ Constitución yucateca de 1841 [En Línea]. [Consultado el 21 de marzo de 2010], disponible en: [http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/NuevasObras/HomenajeAdonManuelCrescencioRejon/Homenaje%20a%20don%20Manuel%20Crescencio%20Rejon%20\(3\).pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/NuevasObras/HomenajeAdonManuelCrescencioRejon/Homenaje%20a%20don%20Manuel%20Crescencio%20Rejon%20(3).pdf).

⁹ *Idem*.

Mas lo que verdaderamente constituyó un progreso en el derecho público mexicano fue la creación del medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo, como [Rejón] lo llamó, ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto (lato sensu) anti constitucional. Los lineamientos generales esenciales del juicio de amparo establecidos por las Constituciones de 1857 y 1917 se encuentran en la obra de Rejón, quien lo hacía procedente contra cualquier violación a cualquier precepto constitucional, siempre y cuando representara un agravio personal. Daba Rejón competencia a la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del Estado (Poder Ejecutivo) o leyes de la Legislatura (Poder Legislativo) que entrañaran una violación al código fundamental. A los jueces de primera instancia también Rejón los reputaba como órganos de control, pero sólo por actos de autoridades distintas del gobernador y de las legislaturas que violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales.¹⁰

Como puede observarse —escribe Juventino V. CASTRO—, este primer sistema consistía en un verdadero control difuso de la constitucionalidad, que hasta la fecha existe en los tribunales de los Estados Unidos de América, pero con la modalidad en Yucatán de que no se llevaba a cabo en el momento en que se fallaran los juicios ordinarios, sino de plano ordenando que esos jueces de primera instancia sus superiores actuaran como jueces de amparo.¹¹

Además del control difuso, en la fracción 1 del artículo 62 de la propia Constitución se otorgaba la atribución a la Corte Suprema de Justicia del Estado para:

Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.¹²

178

Es claro cómo, además de prever de manera muy precisa la procedencia del amparo contra leyes, en su concepto amplio —dado que no solamente se permitía la impugnación de los actos formal y materialmente legislativos— cabía la posibilidad de impugnar “las providencias del gobernador”, las cuales pueden ser entendidas como las normas que emitiera en una especie de facultad reglamentaria y también los actos administrativos en estricto sentido, lo que le daba

¹⁰ BURGEO, IGNACIO. *op. cit.*, pp. 111 y 112.

¹¹ CASTRO, JUVENTINO V. *op. cit.*, p. 343.

¹² *Idem.*

al amparo una naturaleza muy amplia para cuestionar los actos de los poderes del Estado.

Mientras surgía el amparo en Yucatán, a nivel federal se estaba formando una comisión en 1842 para reformar la Constitución centralista de 1836, en donde la discusión principal se canalizó sobre la permanencia del centralismo o si se optaba por federalizar la Constitución y al país mismo. Si bien la mayoría optó por lo primero, hubo una minoría integrada por Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo y Mariano Otero, quienes impulsaban el federalismo.

En el proyecto de la minoría se preveía en su artículo 4o. reconocer los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales, y que toda ley y acto debería garantizar estos derechos. En el artículo siguiente se enumeraban las garantías individuales de las que gozaba toda persona.

Asimismo, destacaba por su relevancia el artículo 81, que preveía lo siguiente:

Artículo 81. Para conservar el equilibrio de los poderes públicos, y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

i. Todo acto de los poderes Legislativo o Ejecutivo, de alguno de los estados que se dirijan a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso, pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos. En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden, en el lugar de la residencia del ofendido.

ii. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada como anticonstitucional o por el presidente de acuerdo con su consejo o por dieciocho diputados o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a la revisión de las legislaturas, las que dentro de tres meses darán su voto, diciendo simplemente si es o no inconstitucional.

iii. Si el Congreso General, en uso de su primera atribución, declarare anticonstitucional alguna ley de la legislatura de un estado, éste obedecerá salvo el recurso de que habla la disposición segunda.

El sistema que propugnaba la Comisión minoritaria de 1842 —opinaba don Juvenino V. CASTRO— tenía un carácter mixto bien claro, toda vez que mientras que en la fracción i del artículo 81, sometía a la consideración de la H. Suprema Corte de Justicia —autoridad jurisdiccional— los reclamos que se hicieran valer por cualquier persona a quien los poderes Legislativo y Ejecutivo hubieran privado de alguna de sus garantías individuales, en la fracción ii del mismo artículo, en lo que se refiere al control de la constitucionalidad de las leyes, confiaba al Congreso Federal los recla-

mos que se hicieran valer en contra de las leyes expedidas por las legislaturas, y a la mayoría de las legislaturas la revisión de las leyes inconstitucionales expedidas por el Congreso General.¹³

El grupo promotor del centralismo sufrió un revés cuando “el 18 de mayo de 1847 se promulgó el Acta de Reformas que vino a restaurar la vigencia de la Constitución Federal de 1824. Su expedición tuvo como origen el Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de 1846, en el que se desconoció el régimen central dentro del que se había organizado teóricamente el país desde 1836, propugnando el restablecimiento del sistema federal y la formación de un nuevo congreso constituyente, el cual quedó instalado el 6 de diciembre del mismo año”.¹⁴ A decir de Alfonso NORIEGA, el juicio de amparo tiene su nacimiento formal en el derecho positivo, precisamente con el Acta de Reformas de 1847, en razón de que en Yucatán quedó solamente como un proyecto que, si bien es el precedente más claro de esta institución, no pasó de ser eso, un proyecto novedoso y reformador del sistema jurídico.¹⁵

Quien realmente fue el impulsor de la inclusión de la figura del amparo fue don Mariano Otero, quien conformaba la Comisión de Constitución y cuyas aportaciones están impresas de manera clara y contundente en lo que se conoce como el voto particular del 5 de abril de 1847, que en resumen establecía lo siguiente:

1. La conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XIX, inspirándose en las Constituciones de la Francia revolucionaria, las instituciones inglesas y la Constitución norteamericana.

La primera reforma debía ser en sentido de arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano determinados en la ley fundamental como facultad directa del gobierno federal y no de leyes secundarias.

El artículo 2o. propuesto por Otero establecía que el derecho de ciudadanía traía consigo el de votar en elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional. De las tres últimas prerrogativas no se hacía mención en ninguna de las anteriores Constituciones, no obstante su gran importancia.

2. En la Constitución de “24” se había establecido el principio de proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano, pero varias disposiciones que la contenían eran verdaderamente filosóficas. Consecuentemente, la nueva Constitución debería establecer las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de

¹³ *Ibidem*, p. 97.

¹⁴ BURGOA, IGNACIO. *op. cit.*, p. 117.

¹⁵ NORIEGA, ALFONSO. *op. cit.*, p. 86.

la República, y sin distinción de nacionales y extranjeros, proponía que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, general y de carácter muy elevado, el detallarlos. También se debiera fijar el único caso en que pudieran suspenderse las garantías.

3. [...]

4. En cuanto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora. En todas formas se exigía para toda la ley la aprobación de la mayoría en una y otra cámaras.

5. En relación con el Ejecutivo, debiera suprimirse el cargo de vicepresidente que establecía la Constitución de 1824 [...].

6. Como gran novedad, proponía Otero la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales. También, en defensa de las entidades federativas, el determinar, por la mayoría de estas legislaturas, si las resoluciones del Congreso General fueran o no anticonstitucionales.

Finalmente, la mayor aportación de Otero: el amparo. En efecto, los tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.¹⁶

Es en la Constitución de 1857 donde se consolida el amparo en nuestro orden constitucional.

En el proyecto respectivo —escribe Ignacio BURGOA—, la Comisión del Congreso Constituyente de 1856-57 que lo elaboró y de la que formó parte don Ponciano Arriaga, enfoca una justificada y severa crítica contra el régimen político de tutela constitucional implantado en la citada Acta, pugnando, en cambio, porque fuese la autoridad judicial la que proveyese a la protección de la ley fundamental en los casos concretos en que se denunciase por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos y mediante la instauración de un verdadero juicio, en que los fallos no tuvieran efectos declarativos generales.¹⁷

En la Constitución Federal de 1857 —nos relata don Juventino V. CASTRO— el juicio de amparo se plasma totalmente en los artículos 101 y 102. Para ello, Melchor Ocampo, recogiendo la fórmula de Otero, propuso que los juicios los conocieran exclusivamente los tribunales federales, pero ante la resistencia del Constituyente de que los

¹⁶ RABASA, EMILIO. *Historia de las Constituciones mexicanas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 56-58, [en línea] disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/234/6.pdf>.

¹⁷ BURGOA, IGNACIO. *op. cit.*, p. 121.

procedimientos fueran del conocimiento técnico de tales tribunales, Ignacio Ramírez propuso —y logró arrastrar a los asambleístas— que el juicio fuera del conocimiento de un jurado compuesto de vecinos del distrito jurisdiccional, o sea un control de la constitucionalidad por medio de la opinión pública.¹⁸

Así pues —concluye Alfonso NORIEGA—, es incuestionable que fue el Constituyente de 1856-1857 el que dio a nuestro juicio de amparo su fisonomía propia y, al mismo tiempo, fijó su extensión y naturaleza jurídica. Pero el amparo tal y como salió de manos de dicho Constituyente, adquirió bien pronto un carácter diferente que vino a ampliar la extensión protectora de la institución y a modificar los conceptos esenciales forjados por Rejón, Otero y los hombres de 1857, provocando al mismo tiempo [...] la crisis fundamental de nuestro juicio de garantías.¹⁹

2. El amparo en la Constitución de 1917

El juicio de amparo se consolidó en los artículos 103 y 107 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”, como se le llamó en su publicación en el *Diario Oficial* del 5 de febrero de 1917.

En el citado artículo 103 se dejó clara la procedencia del amparo, al determinar que los tribunales federales resolverán las controversias que se susciten “por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”, conforme a las reglas previstas en el artículo 107 de la misma Constitución, que son por demás exhaustivas y que no debieran estar en el texto constitucional, sino dejarse para las leyes secundarias. Dichas reglas de las doce fracciones que contiene el artículo 107 las podemos resumir de la siguiente manera:

- 1) El juicio se seguirá a instancia de parte agraviada.
- 2) Las sentencias no tendrán efectos generales.
- 3) En los juicios civiles o penales el amparo procederá contra las sentencias definitivas.
- 4) Se podrá suplir la deficiencia de la queja en los juicios penales.
- 5) En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes sustanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.
- 6) En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable.

¹⁸ CASTRO, JUVENTINO V. *op. cit.*, pp. 344 y 345.

¹⁹ NORIEGA, ALFONSO. *op. cit.*, p. 110.

- 7) En los juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasione.
- 8) Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de distrito.
- 9) La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.
- 10) Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito que corresponda, para que la juzgue.

El referido artículo 107 constitucional ha sido reformado en trece ocasiones, siendo la primera en 1951 y la más reciente en 1999.²⁰ De las trece reformas podemos decir que en tres de ellas se rehizo prácticamente el artículo 107 constitucional: la del 19 de febrero de 1951, la de 25 de octubre de 1965 y la publicada el 31 de diciembre de 1994. En dicha evolución constitucional se han ido afinando y redefiniendo las reglas generales y específicas del juicio de amparo, dependiendo de si se impugnan leyes, actos administrativos o jurisdiccionales; reglas de competencia y de la sustanciación misma del juicio y de la suspensión, así como el tema de los recursos y la ejecución de las sentencias, buscando mecanismos eficaces para hacer efectivas las ejecutorias tanto en materia de suspensión como las concesorias del amparo mismo.

Si bien las bases siempre han emanado directamente del texto constitucional, ha sido relevante observar cómo también se ha ido evolucionado a través de las leyes secundarias en materia de amparo. Al respecto, la primera ley que se ha ocupado del amparo –claro, aún incipiente– es la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Circuito del 22 de mayo de 1834, y de ahí hasta 1861 con la Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, de fecha 30 de noviembre de dicho año.

²⁰ No se pasa por alto la reforma aprobada en diciembre de 2010, que al momento en lo que esto se escribe se encuentra pendiente de aprobación en las legislaturas de los estados de la Federación.

La primera ley que hizo referencia explícita al amparo fue la Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, del 20 de enero de 1869, y posteriormente la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, de fecha 14 de diciembre de 1882.

No obstante tener ya los antecedentes específicos de un ley especial en la materia, en 1897 se aplicó a los juicios de garantías el Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897, y luego el Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908.

Ya con la Constitución de 1917, el 18 de octubre de 1919 se expide la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución, derogada posteriormente por la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de enero de 1936, rigiendo de manera especial y privativa al juicio de amparo, y que en 1968 cambia de nombre a Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rige al día de hoy, desde luego con reformas y actualizaciones de acuerdo con las modificaciones constitucionales.

3. Características del juicio de amparo en la actualidad²¹

A) *Contra actos de autoridad*

Después de haber realizado un repaso histórico del surgimiento y evolución del juicio de garantías en México, enseguida se describirán las características que tiene la institución hoy en día, conforme a la regulación constitucional actual, la Ley de Amparo vigente y la jurisprudencia que se ha creado e incidido sobre el tema.

El juicio de amparo se ha consolidado como uno de los medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de mayor importancia y trascendencia para el sistema jurídico mexicano, junto con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. El punto de partida es que el amparo procede contra actos de las autoridades que vulneren las garantías individuales, teniendo sus resoluciones efectos restitutorios al buscar como finalidad el precisamente restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, es decir, dejarlo como estaba antes del acto lesivo de la autoridad.

²¹ Véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, VICENTE. *El juicio de amparo en la jurisprudencia*, Porrúa, México, 2008, p. 315.

Ya con esto se deja ver un primer problema: quiénes pueden ser consideradas como autoridades para efectos del juicio de amparo. Normalmente se ha pensado en las entidades estatales como aquellas susceptibles de ser demandadas por sus actos; sin embargo, tal concepción ha venido evolucionando de tal manera, sobre todo en la jurisprudencia, que existen casos de sujetos que no se encuentran ubicados dentro de la estructura estatal y cuyas actuaciones sí se pueden controvertir en amparo. Por ejemplo, las universidades, como la UNAM, cuyos actos son considerados de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo. Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio en el que expone de manera muy clara cuáles son los criterios distintivos para determinar en cada caso concreto si se está o no ante una autoridad. Dichos criterios consisten en

a) la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; *b)* que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; *c)* que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular, y *d)* que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.²²

La naturaleza de la autoridad responsable, es decir, la que emitió el acto, puede ser de diversa índole. En el amparo judicial, se dice que el amparo procede contra los actos que emanan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, es decir, que sean órganos jurisdiccionales, sin importar la naturaleza de sus actos; por otro lado, en el amparo administrativo tenemos que, por exclusión, todos los actos de las autoridades que no son tribunales judiciales, administrativos o del trabajo también son impugnables sin importar su naturaleza. Finalmente está el llamado amparo contra leyes, en el que cabe la posibilidad de impugnar cualquier norma general sin importar de dónde emanó, sino precisamente que su naturaleza jurídica es la de ser una norma jurídica, ya sean leyes en estricto sentido o bien reglamentos o disposiciones generales que emanan de la administración pública.

Como se muestra, la primera característica consiste en que el amparo procede contra cualquier acto de autoridad, sea ésta de naturaleza administrativa, legislativa o jurisdiccional.

²² Tesis 2a. cciv/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre de 2001, t. xiv, p. 39, rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS".

b) Principios rectores

a. Instancia de parte

El juicio de amparo, como todo proceso, no puede iniciarse de manera oficiosa, es decir, que el propio órgano jurisdiccional ordene el inicio de un juicio. Para ello se requiere necesariamente el ejercicio de la acción, entendida ésta como un derecho subjetivo de carácter procesal, por lo que cualquier persona puede ejercitar esa acción, sin demostrar en ese momento la titularidad de un derecho sustantivo, ya que eso será necesario para acceder a una sentencia favorable.

Así pues, el juicio de amparo lo puede iniciar aquel que estime que ha habido un acto de una autoridad que le ha violado alguna garantía individual, por lo que si se habla del principio de instancia de parte, debemos tener claro que el único que puede iniciarlo será el quejoso y nunca cualquiera otra de las partes, como la autoridad responsable o el tercero perjudicado.

b. Agravio personal y directo

El agravio es una afectación en la esfera jurídica del gobernado causada por un acto de autoridad. Cuando se dice que la afectación es en la esfera jurídica del gobernado, debe entenderse como el menoscabo de un derecho reconocido por una norma; de ahí que este principio va ligado al interés jurídico que debe acreditar el quejoso para que, en su caso, le sea concedida la protección solicitada, lo que ha sido uno de los grandes obstáculos para la verdadera y completa defensa de los derechos de los gobernados, al exigirse al quejoso acreditar dicho interés jurídico y no bastando un interés legítimo.

El agravio personal y directo tendrá las características requeridas cuando se den los siguientes elementos:

186

- a) La afectación debe ser real y no solamente subjetiva; no es que el quejoso “crea” o “sienta” que se le está afectando, sino que el agravio debe existir en la realidad.
- b) El agravio debe recaer en persona determinada, no ser abstracto o genérico.
- c) Debe ser de realización pasada, presente o inminente. La existencia del agravio va en función de que el daño se haya actualizado ya o se esté realizando en el momento, pero también que vaya a ocurrir irremediablemente en el futuro; la inminencia del agravio tiene que ver entonces con

que el acto se verificará necesariamente porque así lo ordena la ley o la norma, no porque el quejoso crea que el acto se va a realizar, caso en el cual se trata de actos probables o futuros de realización incierta que no engendran agravio alguno.

En esos términos se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 168/2007,²³ en la que se dice que:

El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados.

c. Principio de definitividad

Al ser el juicio de amparo un medio de impugnación extraordinario, implica que se llegue a dicho juicio como una última oportunidad que tiene el gobernado de pedir justicia contra el acto de autoridad; de ahí la necesidad de agotar previamente todos los medios de impugnación ordinarios existentes o posibles, de conformidad con la regulación que en cada caso exista, presentándose al respecto varios supuestos de excepción, es decir que aun existiendo el recurso ordinario obligatorio, el quejoso no está obligado a agotarlo antes de acudir al juicio de amparo, ello atendiendo sobre todo a la naturaleza de los actos reclamados, como por ejemplo:

- a) Cuando los actos reclamados importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro. Tanto estos supuestos como los siguientes van a estar presentes en todo momento como excepciones a las reglas generales

²³ Tesis 1a./J. 168/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, enero de 2008, t. xxvii, p. 225, rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS".

del juicio de amparo, dada la naturaleza y relevancia de los actos reclamados.

- b) Cuando se trate de actos prohibidos por el artículo 22 constitucional (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes y otras penas inusitadas y trascendentales). Vale la pena detenerse un momento para tener clara la naturaleza de este tipo de actos. Por lo que hace a la mutilación, infamia, marca, azotes, palos y tormento, la excepción surge desde luego cuando el acto reclamado sea de esa naturaleza, es decir, que la autoridad los imponga como sanción y no como conductas ilícitas, dado que actualmente todas ellas están proscritas como sanciones, mas no –desgraciadamente– como formas de tortura.

La multa excesiva, en términos de la jurisprudencia 9/1995,²⁴ emanada del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es aquella que resulta “a) desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable, y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos”, de ahí que las leyes que las prevén deben permitir y ordenar a la autoridad sancionadora que individualice la multa, para lo cual será necesario que considere los siguientes elementos: “la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda”. Con base en lo anterior, el máximo tribunal emitió la jurisprudencia 10/1995,²⁵ en la que se califican de inconstitucionales las multas fijas, precisamente porque no se permite a la autoridad individualizarlas en cada caso concreto, sino que de manera genérica se impone la misma cantidad a cualquier infractor de la norma.

La pena inusitada, también a criterio del máximo tribunal, es aquella “que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad”, tal y como se lee en la jurisprudencia 126/2001,²⁶ emanada de la contradicción de tesis 11/2001. De esta misma ejecutoria es interesante el criterio asumido en relación con

²⁴ Tesis P./J. 9/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 1995, t. II, p. 5, rubro: “MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE”.

²⁵ Tesis P./J. 10/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 1995, t. II, p. 19, rubro: “MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES”.

²⁶ Tesis P./J. 126/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2001, t. XIV, p. 14, rubro: “PENA INUSITADA. SU ACEPTACIÓN CONSTITUCIONAL”.

la prisión vitalicia, porque con una votación de mayoría simple de seis votos se concluyó que es una pena inusitada, porque “si en la legislación mexicana no se encuentra prevista y sancionada como pena la cadena perpetua o prisión vitalicia, porque contraviene el fin último de la pena, que consiste en readaptar al delincuente para incorporarlo a la sociedad, es evidente que se trata de una pena inusitada, por tanto, es inconstitucional”.²⁷ Este criterio, aun cuando fue tomado por seis votos de los ministros presentes, constituyó jurisprudencia al emanar de una contradicción de tesis.

Posteriormente, el mismo Pleno de la Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2003,²⁸ por mayoría de seis votos llegó a la conclusión de que la prisión vitalicia no es una pena inusitada, pero dada la votación y el procedimiento del cual emanó, no interrumpió y mucho menos modificó la jurisprudencia antes citada. Ante esta situación, los ministros Mariano Azuela Güitrón (presidente de la Corte en ese momento), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández promovieron la solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2005,²⁹ misma que fue votada a favor por los mismos seis ministros, solamente que ahora, dada la naturaleza de esta figura y conforme al criterio de los mismos seis ministros, bastó esa mayoría simple para tener por modificada la jurisprudencia en comento y quedar entonces en el sentido de que la prisión vitalicia no constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 constitucional, “toda vez que el Constituyente no estableció que la de prisión tuviera como única y necesaria consecuencia la readaptación social del sentenciado, ni que ese efecto tendría que alcanzarse con la aplicación de toda pena, pues de haber sido esa su intención lo habría plasmado expresamente”.

- c) Cuando se impugne el auto de formal prisión.
- d) Que el amparo se promueva contra la falta de emplazamiento o por haberse realizado éste de manera ilegal.
- e) Que el quejoso sea un tercero extraño al juicio, ya sea natural o por equiparación, siendo el primero de ellos aquel que no fue señalado como parte demandada en el proceso y el acto le afectó en su esfera jurídica, y en el segundo caso, el que siendo señalado como parte demandada no fue debidamente emplazado al proceso.

²⁷ Tesis P./J. 127/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2001, t. XIV, p. 15, rubro: “PRISIÓN VITALICIA. CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL”.

²⁸ Tesis P. XIX/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2006, t. XXIII, p. 1178, rubro: “PRISIÓN VITALICIA. NO ES UNA PENA INUSITADA Y TRASCENDENTAL, POR LO QUE NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

²⁹ Tesis P./J. 1/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2006, t. XXIII, p. 6, rubro: “PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

- f) Si el acto reclamado carece de fundamentación. No se debe confundir con el supuesto en el cual se dio una deficiente o incorrecta fundamentación, ya que la excepción solamente existe cuando la autoridad responsable no asentó dispositivo jurídico alguno como fundamento del acto.
- g) Si con el recurso no se suspende la ejecución del acto o pide mayores requisitos que los que impone la Ley de Amparo (actos que no sean de tribunales). La Segunda Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 102/2002,³⁰ determinó que “si el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos para conceder la suspensión contra resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que los que establece la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, debe concluirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra esa clase de resoluciones cuando no se ha agotado, previamente, el juicio de nulidad”, pero con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor el 1o. de enero de 2006, cuya regulación sobre la suspensión en el artículo 28 es muy parecida a la referida del Código Fiscal de la Federación, ya existe jurisprudencia de la Segunda Sala del máximo tribunal, emanada de la resolución de la contradicción de tesis 39/2007,³¹ en el sentido de que

[...] el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio –debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas–; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las

³⁰ Tesis 2a./j. 155/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, enero de 2003, t. xvii, p. 576, rubro: “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL JUICIO CORRESPONDIENTE DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL NO PREVER LA LEY DEL ACTO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS”.

³¹ Al momento en que esto se escribe aún no se publicaba dicha tesis, la cual fue consultada en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la liga correspondiente a “seguimiento de expedientes”, el 14 de junio de 2007.

cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente.

h) Si se impugna la ley en la que se funda el acto de autoridad.

d. Principio de estricto derecho

Este principio tiene como característica que el juzgador de amparo deberá resolver el juicio conforme a los planteamientos que realice el quejoso en sus conceptos de violación o en los agravios hechos valer al interponer algún recurso, sin poder suplir la deficiencia en la que incurran las partes en el proceso, salvo los casos de excepción previstos en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, como en cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; en materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo; en materia agraria, en donde la suplencia es total a favor de núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios; en materia laboral en favor del trabajador; en favor de los menores de edad o incapaces y, finalmente, en las materias civil y administrativa cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

e. Principio de relatividad

En el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional se impuso la restricción consistente en que en los juicios de amparo “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 declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”, lo que más o menos se repite en el artículo 76 de la Ley de Amparo, en el que se precisa que “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo 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”.

Las anteriores prescripciones entrañan lo que se conoce como “fórmula Otero” y “principio de relatividad de las sentencias de amparo”, consistente precisamente en los efectos de la cosa juzgada, que seguirán la línea general del derecho procesal, dado que por regla general solamente podrá surtir efectos entre quienes fueron parte del proceso; para el caso del juicio de amparo se hace hincapié en que la sentencia que ampara única y exclusivamente surtirá efectos o beneficiará al que pidió el amparo y no a terceras personas, aun tratándose del amparo contra leyes, es decir, la prohibición de darle efectos generales a las sentencias, por más que hayan sido emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta haya establecido jurisprudencia declarando inconstitucional una ley.

c) Suspensión del acto reclamado

La figura de la suspensión en el juicio de amparo tiene la naturaleza de las medidas cautelares en el derecho procesal: es una medida cautelar. Tales medios cautelares o precautorios tienen una razón de ser: garantizar que se cumpla con el cometido final de la función jurisdiccional, del proceso y de la acción, esto es, que se cumpla la sentencia que se llegue a dictar en el juicio, ya que, de no ser así, no serviría de nada todo el proceso mismo si una vez dictada la sentencia ésta ya no se pudiera ejecutar. Así, existe, por ejemplo, el embargo precautorio, que como medida cautelar garantiza que de obtener el actor una sentencia favorable en la que se haya condenado al demandado al cumplimiento de una obligación pecuniaria, sea posible su ejecución, consistente en rematar los bienes ya embargados para con su producto hacer pago al acreedor, que, de otra manera, si se hubiera permitido que el deudor dilapidara o enajenara sus bienes, ya no habría sobre qué trabar embargo y la sentencia quedaría sin poder ejecutarse.

192

En el caso de la suspensión del acto reclamado, permite que si al final del proceso se dicta sentencia en la que se conceda al quejoso el amparo y protección de la justicia federal, haya posibilidad de restituirle en el goce de la garantía individual violada, pudiendo restablecer las cosas al estado en el que se encontraban antes de la violación, como lo ordena el artículo 80 de la Ley de Amparo. De nada serviría una sentencia concesoria del amparo si el acto reclamado ya se ejecutó de manera totalmente irreparable (tanto jurídica como físicamente), por lo que con la suspensión se pretende que las cosas se mantengan en el estado

en el que se encontraban al momento de admitirse la demanda y mantener viva la materia del amparo.

Desde luego que la institución de la suspensión tiene diversas reglas y requisitos, tanto para su procedencia como para su efectividad y, asimismo, dependerá del tipo de juicio y el acto que se reclame para que en cada caso concreto se determine si es susceptible de suspenderse o no, y si se cumplen todos y cada uno de los requisitos de procedencia de la suspensión, como el que de concederse la suspensión no se afecte el interés social ni se vulneren o contravengan disposiciones de orden público.

En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 31/2007-PL,³² determinó que:

[...] basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.

d) Las sentencias de amparo

Una atribución y característica fundamental de las sentencias de amparo es el efecto restitutorio de las mismas; cuando se determina que el acto de la autoridad vulneró las garantías individuales del gobernado, la consecuencia es ordenarle a la autoridad responsable que deje insubsistente su acto, de tal manera que lo deje como estaba antes de la emisión del acto impugnado. En el caso de que en un juicio de amparo se declare inconstitucional una ley, los efectos además son hacia el futuro, es decir, que no solamente es para que se destruya

³² Tesis 2a./j. 204/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2009, t. xxx, p. 315, rubro: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO".

el acto de aplicación, sino que en lo subsecuente ninguna autoridad podrá jamás aplicarle dicha ley al quejoso que obtuvo la sentencia favorable.

Una vez que el quejoso cuenta con una sentencia protectora, es decir, se determinó que el acto reclamado es violatorio de garantías, y dicha ejecutoria ha causado estado, lo siguiente es exigir el cumplimiento de dicha resolución a fin de restituir al quejoso en el goce de la garantía individual conculcada, en términos de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo. Ahora bien, si la autoridad responsable o aquella que deba dar cumplimiento a la ejecutoria se abstiene de hacerlo, o bien realiza actos que solamente pretenden evadir el cumplimiento o actos que no constituyen el núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada en aquella resolución, es decir, se limita a desarrollar actos intrascendentes, preliminares o secundarios que crean la apariencia de estar cumpliendo el fallo, entonces el quejoso afectado por dicho incumplimiento estará en posibilidad de interponer un incidente de inejecución, lo que no podrá hacer si existe principio de ejecución de la sentencia de amparo por surtirse los supuestos de procedencia del recurso de queja. En ese sentido, habrá principio de ejecución cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado, por lo menos en parte, aquella prestación que es la esencial para restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, considerando la naturaleza del bien fundamentalmente protegido o resguardado en dicha ejecutoria, el tipo de actos u omisiones de las autoridades necesarias para restaurar ese bien protegido y su sana intención de acatar el fallo.³³

Como el incidente de inejecución busca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumpla con el mandato previsto en la fracción xvi del artículo 107 constitucional, consistente en separar “inmediatamente” de su cargo a la autoridad contumaz y consignarla al juez de distrito que corresponda, es necesario que el órgano jurisdiccional de amparo, previo a remitir los autos para la imposición de tal sanción, agote el procedimiento establecido en la Ley de Amparo, esto es, requerir el cumplimiento a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, así como recabar los documentos públicos u otras pruebas que pongan de manifiesto, sin lugar a dudas, quién es la persona física que en su carácter de autoridad incurrió en desacato a las órdenes de cumplir con la ejecutoria que concedió la protección constitucional, pues será ésta la que se haga acreedora a las medidas citadas. Asimismo, debe considerarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al recibir los autos del juicio de amparo, sólo debe ocuparse de

³³ Tesis 1a./I. 8/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2003, t. xvii, p. 144, rubro: “INCIDENTES DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRINCIPIO DE EJECUCIÓN QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN LOS ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO QUE ES NECESARIA LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRASCENDEN AL NÚCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACIÓN EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCIÓN DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO”.

analizar si se acredita el incumplimiento y si éste es inexcusable, para poder así “inmediatamente” separar del cargo a la autoridad y consignarla al juez de distrito que corresponda, sin perjuicio de que la misma Corte pueda en todo momento emitir determinaciones encaminadas a conseguir el cumplimiento pleno de las resoluciones jurisdiccionales, que es lo que en última instancia debe buscarse.³⁴

Asimismo, dada la naturaleza y trascendencia del incidente de inejecución de sentencia, en los casos en los cuales el “funcionario que en virtud de un cambio de titular asuma el cargo de la autoridad responsable en el juicio, cuando no haya tenido presencia en el procedimiento de ejecución de una sentencia de amparo, deberá requerírsele del cumplimiento respectivo una vez asumida su función o encargo”, para que entonces sí, de no dar cumplimiento, pueda hacerse responsable y se le impongan las sanciones previstas en la fracción *xvi* del artículo 107 constitucional, tal y como concluyó la Primera Sala de la Suprema Corte en la tesis jurisprudencial por reiteración número 29/2007.³⁵

4. Futuro del amparo en México

Después de varios intentos por que el Congreso de la Unión lleve a cabo una reforma trascendental que adecue el juicio de amparo a las necesidades actuales de la sociedad mexicana para cumplir de manera cabal con la encomienda de tener un medio de defensa eficaz y completo por parte del gobernado para defenderse de los actos del poder público, finalmente pareciera verse la luz al final del túnel.

El pasado 10 de diciembre de 2009, el Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la iniciativa de reformas a los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando a estudio en la Cámara de Diputados, y aprobándose también en diciembre, pero de 2010; está pendiente su aprobación en las legislaturas locales.

La reforma de mérito tocó varios puntos torales del juicio de amparo, que a nuestro parecer vienen a mejorar dicho medio de control, si bien quedan todavía algunos pendientes por resolver. Veamos en qué consisten los cambios aprobados por el Congreso de la Unión.

³⁴ Tesis 1a. *xvii*/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2001, t. *xiv*, p. 193, rubro: “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN. PROCEDIMIENTO QUE DEBE AGOTAR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE AMPARO, PREVIO A REMITIR LOS AUTOS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCIÓN *xvi* DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL”.

³⁵ Tesis 1a./j. 29/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, marzo de 2007, t. *xxv*, p. 80, rubro: “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. EL CAMBIO DE TITULAR DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE HACE NECESARIO UN NUEVO REQUERIMIENTO”.

A) Amparo contra actos, omisiones, normas generales

Actualmente, en el artículo 103, fracción I, constitucional se dice que los tribunales federales conocerán las controversias que se susciten “por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”, y con la reforma se busca darle mayor precisión al quedar: “por normas generales, actos u omisiones de la autoridad [...]”, es decir, si bien en la ley secundaria y en la jurisprudencia se tiene claro que cuando la Constitución habla de impugnar “leyes” se está aludiendo al criterio amplio de cualquier norma general, y que también la palabra “actos” abarca las acciones y las omisiones; con la reforma se pretende dar la certeza total de que así es.

B) Protección a los derechos humanos previstos en la Constitución y tratados internacionales

La misma fracción I del artículo 103 constitucional, comentada en el párrafo que precede, habla de la impugnación de leyes y actos que vulneren las garantías individuales, de tal manera que la reforma busca que se adopte un concepto de mayor amplitud, que es precisamente el de los derechos humanos, y además dejar claro que éstos están previstos y tutelados no solamente en la propia Constitución sino, además, en los tratados internacionales, lo que todavía al día de hoy causa problemas en los tribunales para determinar su tutela efectiva, por lo que es un avance y un logro que se incorpore tal expresión en el texto constitucional.

C) Interés jurídico vs. interés legítimo

Aun cuando la actual fracción I del artículo 107 constitucional prescribe que “el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”, ha sido la interpretación la que ha concluido que dicho agravio va íntimamente ligado al interés jurídico, entendido como un derecho subjetivo, es decir, que solamente se puede afectar a quien es titular de un derecho, puesto que de no ser así no hay nada que se pueda afectar. Es ante esta situación que la reforma busca dar un giro de gran trascendencia y que prácticamente es la reforma más importante al amparo desde que fue instituido. El texto propuesto para dicha fracción I es el siguiente: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés

legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

El cambio consiste en pasar de exigir un interés jurídico a bastar un interés legítimo, que, además, puede ser colectivo, lo que se relaciona con otra reforma aprobada por el Congreso junto con la que nos ocupa, en este caso al artículo 17 constitucional, para permitir las acciones colectivas, redundando en la posibilidad de promover también el amparo colectivo cuando se tiene un interés legítimo.

d) Efectos generales contra normas generales

Otro tema no menos importante son los efectos de las sentencias de amparo que, como se ha dicho anteriormente, conforme al llamado principio de relatividad, no producen efectos generales ni siquiera cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional una ley. Sobre el tema podemos destacar la reforma que pretende que en ciertos casos llegue a tener esos efectos generales. El sistema propuesto y aprobado en el Congreso de la Unión es el siguiente:

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

Esto que de inicio pareciera ser revolucionario, al cambiar el principio de relatividad, pierde todo su interés con lo que dice el párrafo que le sigue: “Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria”.

Decimos que se pierde todo el efecto positivo que la reforma plantea porque son precisamente las leyes tributarias las que engendran el mayor problema y, en consecuencia, beneficio de darse los efectos generales a las declaratorias de inconstitucionalidad, de tal manera que al excluirlas el legislador, se pierde todo

lo bueno que dicha reforma buscaba dar al principio de relatividad de las sentencias de amparo.

e) Violaciones procesales en amparo directo

Hoy en día, uno de los aspectos criticables del amparo directo es que al proceder contra las sentencias definitivas dictadas en un juicio y hacerse valer violaciones cometidas durante el procedimiento, continuamente se conceden amparos para que se repongan esos procedimientos, de tal manera que al dictarse una nueva sentencia venga un nuevo juicio de amparo, provocando que, en muchos casos, de un mismo juicio sobrevengan tres o cuatro amparos directos, lo que ocasiona que dicho proceso se prolongue en demasía y en detrimento de la impartición de justicia.

A este respecto, la reforma aprobada ordena que el tribunal colegiado de circuito que resuelva el juicio de amparo directo analice en dicho amparo todas las violaciones procesales, de tal manera que se aminore la posibilidad de ver una serie interminable de amparos, lo cual indudablemente redundará en la celeridad de los procedimientos.

f) Amparo directo adhesivo

Muy ligado al tema anterior está el hecho de que además de que el tribunal de amparo analice todas las violaciones procesales hechas valer, también quepa la posibilidad de 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”, para que en un solo juicio de amparo sean analizados todos los argumentos de las partes y no queden algunos en estado de indefensión.

g) Suspensión: apariencia del buen derecho vs. interés social

En la actualidad, la jurisprudencia se ha encargado de precisar que los jueces de amparo para decidir sobre la suspensión del acto reclamado, además de atender al interés social y al orden público, analicen y consideren el peligro en la demora y la llamada apariencia del buen derecho, por lo que ahora simplemente se acoge esto con el afán de dejarlo asentado en el texto constitucional.

h) Los Plenos de Circuito

Se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a establecer mediante acuerdos generales (como ya sucede en otros temas) órganos intermedios entre los tribunales colegiados de circuito y la propia Corte, con la intención de que esos nuevos órganos (Plenos de Circuito) resuelvan algunos asuntos que hoy en día le corresponden a la Suprema Corte, como sucede con las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados de circuito, lo cual desahogará aún más la carga excesiva del máximo tribunal y perseguirá que los asuntos que éste conozca sean de un verdadero tribunal constitucional.

i) Cumplimiento de ejecutorias y suspensión

Aun cuando ya existe un procedimiento previsto para lograr que se cumplan de manera eficaz las sentencias que conceden el amparo u otorgan una suspensión, la reforma pretende dejar asentado con claridad dicho procedimiento y consecuencias, destacándose al respecto las sanciones para dicho incumplimiento, que será la destitución del cargo y la consignación al juez de distrito, buscando en todo momento que las sentencias de amparo se cumplan realmente y en un plazo no tan largo como suele ocurrir hoy en día, en donde los procedimientos diversos para lograr el cumplimiento de una ejecutoria se pueden prolongar en ocasiones por años.

j) Inatacabilidad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal

La propuesta busca que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que afecten a personas ajenas al Poder Judicial, e incluso las que afecten los derechos laborales de sus trabajadores, puedan ser impugnadas, dado que actualmente en la Constitución se dice que son inatacables, por lo que en esos casos el gobernado no tiene ningún medio de defensa posible.

5. Conclusiones

El juicio de amparo es el medio de defensa más importante que tiene el gobernado para combatir los actos autoritarios del poder público; sin embargo, en los últimos años se ha visto como un mecanismo en extremo formal y cerrado

que dificulta en ciertos casos hacer efectivos los derechos y, en otros, los abusos del propio gobernado, distorsionando la esencia de este medio de defensa constitucional.

Lo anterior se debe en gran medida a que prácticamente en los últimos veinte años la legislación no se ha modificado ni ajustado a los cambios que la misma dinámica social exige, de ahí que la reforma constitucional de diciembre de 2010 y su consecuente Nueva Ley de Amparo (en discusión en el Congreso de la Unión) vienen a darle aire fresco y a hacerlo más asequible para el gobernado.

De las modificaciones realizadas podemos destacar tres de ellas, dada la importancia que revisten: primero, el cambio de exigencia del interés jurídico (concepto cerrado y estricto para la procedencia del amparo) por el del interés legítimo (más flexible y que posibilita la defensa de derechos que hoy en día es difícil tutelar, por lo menos en esta vía); segundo, trastocar un principio rector del juicio de amparo que parecía inmutable: la relatividad de las sentencias de amparo; ahora, bajo ciertas condiciones y requisitos, será posible que haya una declaratoria general de inconstitucionalidad de una ley, si bien con la restricción de no poder hacerlo en tratándose de leyes tributarias. Finalmente, podemos destacar el hecho de que ahora se precise que el juicio de amparo es un mecanismo de defensa para hacer exigibles frente a la autoridad no solamente los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional (garantías individuales) sino, además, aquellos que están conferidos en un tratado internacional, lo que hace y propicia que se le dé la relevancia que tienen los tratados internacionales de derechos humanos, como complemento a los que consagra y otorga el texto constitucional. ■