

XIII. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AMPARO*

En coautoría con Lourdes y María Estela
FERRER MAC-GREGOR POISOT**

*Al ministro Mariano Azuela Güitrón,
en reconocimiento a su trayectoria judicial;
con sincero aprecio y admiración.*

1. INTRODUCCIÓN

Nos resulta especialmente grato unirnos al muy sentido homenaje que se le formula a través de esta obra colectiva a uno de los ministros más influyentes de la última etapa de la séptima, de la octava y lo que va de la novena época del *Semanario Judicial de la Federación* (1983-2009).

Desde el año de 1983, en que fue designado como ministro Mariano Azuela Güitrón, tuvo especial interés en que los criterios sustentados por el más Alto Tribunal de la República quedaran reflejados en tesis, con independencia de la sentencia que contuviera el criterio jurídico correspondiente.

Ese afán por la sistematización de los criterios jurídicos obedecía a la necesidad de facilitar su conocimiento a todos los interesados, pues sólo se acostumbraba elaborar tesis en los asuntos en que así lo consideraran de manera

* Trabajo inédito realizado para una obra homenaje que se preparaba para el ministro Mariano Azuela Güitrón, con motivo de su jubilación en el año 2009 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

** Secretarías de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la década de los ochenta del siglo pasado.

discrecional los ministros. En esa época, generalmente constituían extractos o síntesis de la resolución y existía un retraso notorio en la publicación del medio oficial de difusión. Esto motivó a que los operadores jurídicos conocieran los criterios de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados a través de publicaciones privadas que recopilaban la jurisprudencia.

El ministro Azuela, durante sus veintiséis años en el máximo cargo jurisdiccional del país, ha tenido especial preocupación en la temática que nos ocupa. Es por ello que pretendemos en esta sencilla colaboración, esbozar algunas cuestiones relevantes de su actuación, referida a la fuerza expansiva de la jurisprudencia en materia de amparo, especialmente cuando se trata de la inconstitucionalidad de leyes. No pretendemos realizar un estudio exhaustivo, sino simplemente señalar aspectos sobresalientes relacionados con los criterios y propuestas del hoy homenajead.

En términos generales, puede afirmarse que el ministro Azuela desde su ingreso a la Suprema Corte, ha puesto especial énfasis en lograr: 1) que los proyectos de sentencia sometidos al conocimiento y aprobación de los ministros, ya fuera en Sala o en Pleno, fueran acompañados de la tesis o las tesis correspondientes al tema o temas jurídicos abordados en los asuntos; 2) sistematizar su elaboración para que las tesis constituyeran la expresión por escrito, en forma general, abstracta y clara de un solo criterio de interpretación para la resolución del asunto concreto, evitándose que contuvieran en su texto aspectos no comprendidos en la correspondiente resolución, así como datos concretos de carácter eventual, personal o contingente, tales como nombres de personas, domicilios, cantidades, etc., además de unificar su elaboración en tres partes básicas, a saber, el rubro, texto y datos de identificación del asunto o asuntos en que se sustentaron, para facilitar su consulta y localización, y 3) actualizar la publicación del *Semanario Judicial de la Federación* para la difusión oportuna de los criterios sustentados en las resoluciones, en aras de los principios de seguridad jurídica y transparencia judicial.

Lo anterior dio lugar a diversos acuerdos plenarios que institucionalizaron la obligación de la elaboración de las tesis y su publicación oportuna en el actual *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, constituyendo hoy el Acuerdo que rige la materia el identificado con el núm. 5/2003, aprobado por el Tribunal Pleno el 25 de marzo de 2003¹.

Así mismo, fue reconocido en la tesis 2.^a CV/2000², en la que se sostiene:

«JURISPRUDENCIA. LA OBLIGATORIEDAD CONSTITUCIONAL DE LA SUSTENTADA POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EXIGE DE LOS JUZGADORES ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO PERMANENTES DE LOS MEDIOS INFORMATIVOS QUE LA DIFUNDEN. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo 8.º de su artículo 94, la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación y remite a la ley la

¹ Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVII, marzo de 2003, p. 1785. También *vid.* la aclaración de este Acuerdo, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicación de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVII, abril de 2003, p. 1191).

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 364.

XIII. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AMPARO

determinación de los términos de dicha obligatoriedad, lo que se regula en el capítulo único, del título cuarto, del libro primero, artículos 192 a 197-B. En el referido artículo 192 se establece la obligatoriedad de las jurisprudencias para todos los órganos jurisdiccionales de la República conforme al orden lógico descendente que se da entre el Pleno y las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito, facultados para establecerla y los restantes órganos que imparten justicia. De acuerdo con ello, es indiscutible que los Jueces de Distrito tienen el deber de cumplir con las jurisprudencias sustentadas por los órganos mencionados y si no lo hacen incurren en responsabilidad cuando, lógicamente, existen elementos suficientes para tener por demostrado que tuvieron conocimiento de ellas. Al respecto es indispensable, por una parte, que los órganos que establecen jurisprudencia cumplan celosamente con lo dispuesto por el artículo 195 del ordenamiento citado en cuanto a la aprobación del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales, así como de su remisión a la dirección responsable de la publicación del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y a los órganos jurisdiccionales que no intervinieron en su integración. Además, deberá hacerse la publicación oportuna de ese órgano informativo y las partes en los juicios de amparo deberán invocar específicamente las jurisprudencias que consideren aplicables. Lo anterior debe complementarse por todos los miembros de los órganos obligados a cumplir con la jurisprudencia, por un lado, con el especial cuidado en el análisis de los documentos aportados por las partes para determinar si pretenden que se aplique al caso alguna tesis jurisprudencial y, por otro, estableciendo con sus colaboradores profesionales un sistema riguroso de consulta, análisis y seguimiento del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como de los oficios que al efecto se les remitan, a fin de estar oportunamente informados de las tesis jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación que deben cumplir».

En la anterior tesis se resalta lo siguiente:

- 1) La obligatoriedad de la jurisprudencia para todos los órganos jurisdiccionales de la República conforme al orden lógico descendente que se da entre el Pleno y las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito, facultados para establecerla y los restantes órganos que imparten justicia, en términos de lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución y 192 y 193 de la Ley de Amparo.
- 2) La obligación de los órganos facultados para establecer jurisprudencia de cumplir con lo dispuesto por el artículo 195 de la Ley de Amparo, esto es, de redactar las tesis jurisprudenciales y remitirlas oportunamente para su publicación al *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y a los órganos jurisdiccionales que no intervinieron en su integración.
- 3) La publicación oportuna en ese órgano informativo.
- 4) La responsabilidad de todas las autoridades que incumplan la obligación de acatar la jurisprudencia.

Es claro que los logros en esta labor del ministro Mariano Azuela Güitrón demuestran la clara visión a futuro que siempre lo ha caracterizado, como servidor público consagrado a la administración de justicia en el país.

Concretamente, tratándose de tesis jurisprudenciales del más Alto Tribunal, la necesidad de su redacción, control y seguimiento, así como su oportuna publicación, adquieren especial importancia no sólo por razones de seguridad jurídica para su debido acatamiento por los órganos obligados a su aplicación, aunado al crecimiento que ha tenido el Poder Judicial de la Federación y a la necesidad de transparencia que exige la democracia constitucional en el país, sino

también atendiendo a la fuerza expansiva que ha adquirido la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley.

2. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

La evolución de nuestro país lo ha llevado a la implementación de nuevos medios para hacer imperar el orden constitucional como condición indispensable para la vida de un Estado constitucional y democrático de Derecho, lo que se ha manifestado en reformas constitucionales que ampliaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. Así se consagraron nuevas garantías constitucionales y se actualizaron otras.

Especialmente con la creación de la acción de inconstitucionalidad como un nuevo medio de defensa en contra de normas que contradigan nuestra Ley Suprema y la expansión de la controversia constitucional a través de la regulación detallada de los supuestos en que procede como medio de salvaguarda del federalismo y del principio de división de poderes en que se finca nuestro sistema político-jurídico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cumpliendo con la importante labor que le corresponde como tribunal constitucional, ha definido al orden constitucional como un orden total que extiende su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órganos jurídicos parciales, por lo que la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, se reputa como una función de orden constitucional, superior a los restantes órdenes jurídicos parciales. Lo anterior ha sido sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 31/97, bajo la ponencia del ministro Mariano Azuela Güitrón, que dio lugar a las tesis jurisprudenciales P/J 95/99, P/J 97/99 y P/J 101/99 que, respectivamente, señalan³:

«CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1.º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes».

«CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS. El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, pp. 708 y 709.

XIII. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AMPARO

de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1.º constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico».

«CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano».

La definición del orden constitucional como orden supremo al que se encuentran sujetos los órdenes jurídicos parciales, ha influido de manera determinante en materia de amparo para la sustentación de criterios posteriores que han otorgado fuerza expansiva a la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes, a fin de hacer prevalecer tal orden. Por una parte, mediante la definición de la obligación de aplicar la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley para todos los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales obligados a su acatamiento; por otra, a través de la integración de jurisprudencias temáticas de aplicación obligatoria para los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación y aún en suplencia de la deficiencia de la queja; y, finalmente, al extender su eficacia al segundo o ulteriores actos de aplicación de la norma declarada contraria a la Ley Fundamental, impidiendo que tecnicismos procesales obstaculicen el imperio del orden superior.

Por lo que se refiere a la obligatoriedad de la jurisprudencia, debe destacarse que todavía las autoridades administrativas no están obligadas a aplicarla al fundar y motivar sus resoluciones (cuestión que debería cambiar en el futuro). Sin embargo, tratándose del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrati-

va, en razón de que si bien constituye un órgano formalmente administrativo, materialmente ejerce funciones jurisdiccionales, sí está obligado a aplicar la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, sin que ello implique la realización de un pronunciamiento de índole constitucional pues se limita a la aplicación de la jurisprudencia, es decir, sólo debe verificar la procedencia de su aplicación al caso, como se advierte de los criterios sustentados en las tesis jurisprudenciales 2.º/J 38/2002 y P/J 38/2002, ambas de la ponencia del ministro Mariano Azuela Güitrón⁴.

Como complemento a las anteriores jurisprudencias, debe señalarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte estableció criterio, también de carácter ju-

⁴ 2.º/J 38/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, mayo de 2002, p. 175, que señala: «JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y no en citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia, no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo, establecen con precisión que la jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales».

P/J 38/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVI, agosto de 2002, p. 5, del siguiente tenor: «JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY. De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo 8.º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distinción sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado, la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación».

XIII. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AMPARO

jurisprudencial, respecto a que si bien las autoridades administrativas no están obligadas a aplicar la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, sí deben cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad de una resolución con base en tal tipo de jurisprudencia⁵.

Así, las autoridades administrativas no están obligadas a aplicar la jurisprudencia que sobre inconstitucionalidad de leyes establezca la Suprema Corte, ya que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo disponen con precisión que la jurisprudencia sólo obliga a los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, sí deben cumplir las sentencias en las que, con base en dicha jurisprudencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de los actos o resoluciones impugnados en el juicio de nulidad, ya que al dictar la resolución de cumplimiento no están acatando propiamente la jurisprudencia, ni se les está obligando a someterse a ella, sino a la sentencia del mencionado tribunal en que se aplicó.

Los tribunales que no conforman el Poder Judicial de la Federación, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carecen de facultades competenciales para analizar la procedencia de la impugnación de una ley, así como para juzgar sobre su constitucionalidad; sin embargo, al aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes, su actuación se limita a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetan el artículo 16 de la Ley Suprema, teniendo que concluir en sentido negativo si el acto se funda en un precepto declarado jurisprudencialmente inconstitucional.

La obligatoriedad de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley obtiene alcances mayores si se atiende a la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja contenida en el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, pues tiene como finalidad el eficaz control de la constitucionalidad de las leyes para hacer prevalecer la Constitución como Ley Suprema, lo que no implica soslayar cuestiones de procedencia del juicio de amparo, como quedó plasmado en la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno número P/J 7/2006⁶; en tanto la su-

⁵ 2.º/J 89/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XX, julio de 2004, p. 281, que sostiene: «JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. AUNQUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL EMITIR SUS ACTOS, SÍ DEBEN CUMPLIR LAS SENTENCIAS EN LAS QUE, CON BASE EN AQUÉLLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE SU NULIDAD. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al estar obligado, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, a aplicar la jurisprudencia, aun la que declara la inconstitucionalidad de una ley, debe, con base en aquélla, decretar la nulidad de las resoluciones administrativas que se hayan fundado en una ley declarada inconstitucional, por constituir un vicio de legalidad contrario al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese caso, las autoridades administrativas deberán cumplimentar la sentencia dictada por el tribunal conforme a los lineamientos ahí establecidos, pues si bien es cierto que dichas autoridades al emitir sus actos, no están obligadas a acatar la jurisprudencia que haya declarado la inconstitucionalidad de una ley, por no preverlo así los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, también lo es que al dictar la resolución de cumplimiento no están acatando propiamente la jurisprudencia, ni se les está obligando a someterse a ella, sino a la sentencia del mencionado tribunal en que se aplicó».

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 7, que establece: «SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. De conformidad con el proceso legislativo que culminó con la

plencia opera respecto de cuestiones de fondo, una vez que ha sido procedente el juicio de amparo respecto de la norma o acto reclamado.

La suplencia de la queja en tales términos procede sin que obste que se reclame el primero o ulteriores actos de aplicación de las leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia del más Alto Tribunal, según se advierte de la jurisprudencia P/J 8/2006⁷.

Esto no significa que se invaliden las causas de improcedencia derivadas del consentimiento expreso o tácito de la ley a que se refieren las fracciones XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues en caso de que éstas se actualicen operarán por lo que se refiere a la ley, pero no procederá el sobreseimiento en el juicio respecto de los actos de aplicación en torno a los cuales procederá conceder el amparo si se fundan en ley declarada jurisprudencialmente inconstitucional, debiendo tomarse en cuenta que en términos del artículo 80 del ordenamiento citado los efectos del amparo son restitutorios y no retroactivos, por lo que no podrán abarcarse dentro de la concesión actos anteriores sino sólo presentes y futuros, como se precisa en la resolución dictada por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 54/2004-PL⁸.

reforma al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967, el fin inmediato de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional una ley es salvaguardar y asegurar la supremacía de la Constitución. Ahora bien, una vez integrada la jurisprudencia, si fuera el caso de suplir la queja deficiente en el juicio de amparo en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la ley de la materia, aquélla podrá aplicarse, pero sin soslayar las cuestiones que afectan la procedencia del juicio de garantías, ya que la suplencia de mérito opera sólo respecto de cuestiones de fondo, esto es, una vez superados los motivos de improcedencia del juicio, pues sería absurdo pretender que por la circunstancia de que el acto reclamado se funde en una norma declarada inconstitucional tuviera que aceptarse la procedencia de todo juicio de amparo».

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 9, que dispone: «SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA SIN QUE OBSTE QUE SE TRATE DEL SEGUNDO O ULTERIORES ACTOS DE APLICACIÓN DE LA LEY. El artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de garantías por consentimiento de la ley cuando no se reclame con motivo de su primer acto de aplicación, pero dicha causal es aplicable solamente a la ley y no los actos de aplicación; en consecuencia, si la prerrogativa procesal contenida en el artículo 76 bis, fracción I, de la ley citada no queda sujeta a que se trate del primero o ulteriores actos de aplicación cuando no se está en el caso de un amparo contra leyes, y lo que se va a analizar es un acto de autoridad fundado en una norma declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, opera dicha suplencia, sin que obste que se trate del segundo o ulteriores actos de aplicación».

⁸ La ejecutoria relativa, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIII, febrero de 2006, en la parte conducente señala: «...las causas de improcedencia fundadas en el artículo 73, fracciones XI y XII, de la Ley de Amparo relativas al consentimiento expreso y tácito de una ley o acto en sí, no sufrió alteración alguna ante la ampliación de la suplencia de la queja deficiente, debido a que esas causas de improcedencia están fundadas en el principio de seguridad jurídica, porque sin duda sería incongruente aceptar que procediera el juicio de garantías después de que el quejoso hubiese manifestado expresamente su conformidad con el acto o ley reclamada, y de igual forma, cuando deja de presentar la demanda de amparo, dentro de los plazos que prevé la ley de la materia.

Esto significa que si el quejoso reclama una ley declarada inconstitucional por jurisprudencia, pero sucede que se actualiza la referida causa de improcedencia, dicha circunstancia conducirá al sobreseimiento en el juicio de garantías por lo que hace a la ley, pero lo anterior no significa que por los actos de aplicación, si provienen de autoridades (en virtud de que el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridad), no pueda concederse la protección constitucional, pues el consentimiento de la norma, por no ser el primer acto concreto de aplicación, es independiente de los

XIII. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AMPARO

El beneficio de la suplencia de la queja deficiente resulta aplicable no sólo en el amparo directo sino también en el indirecto, en primera instancia o en revisión, tal como se determina en la jurisprudencia plenaria P/J 6/2006⁹.

La fuerza expansiva de la jurisprudencia se patentiza con la determinación plenaria de constituir jurisprudencia en materias genéricas o temáticas, lo que implica la obligatoriedad en el juicio de amparo de su aplicación por los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación para todos los casos comprendidos en la misma o análogos, aun cuando se trate de distintas normas jurídicas pero de igual o similar contenido. Lo anterior se señala así en la jurisprudencia plenaria P/J 104/2007¹⁰.

actos propios de aplicación por los cuales pueda aplicarse la prerrogativa procesal de mérito, o sea, que la mencionada suplencia de la queja no está sujeta a que se trate del primer o posteriores actos de aplicación de la ley, porque guarda dicha figura procesal una determinada independencia con respecto a las reglas de impugnación del juicio de amparo contra leyes, es decir, no se trata propiamente de un juicio de esta naturaleza.

En otras palabras, si la demanda es extemporánea, lógico es que se actualice la causa de improcedencia de mérito, sin que en este caso pueda operar la referida suplencia de la queja deficiente, por no poderse abordar las cuestiones de fondo, respecto del reclamo de la ley —si lo hubiera— o sus actos de aplicación; en cambio, si la causa de improcedencia se surte porque al reclamarse la ley, no se trata del primer acto concreto de aplicación, el sobreseimiento alcanzará únicamente a la norma reclamada, sin perjuicio de que pueda concederse la protección constitucional si el acto concreto de aplicación deriva de una autoridad, porque el aludido beneficio de la suplencia de la queja deficiente no está sujeto a que se trate de la primera aplicación de la norma o una posterior, siempre que respecto de esta última aplicación no se actualice un diverso motivo de improcedencia.

El solo hecho de que no se trate del primer acto de aplicación no condiciona la improcedencia del juicio, sino que, en todo caso, el juzgador deberá analizar y determinar si con independencia de que se trate de posteriores actos de aplicación, se actualiza o no alguna causa de improcedencia que impida aplicar una jurisprudencia en la que se haya declarado inconstitucional la norma que le da base al acto de autoridad.

Por último, resulta de especial importancia señalar que para la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, es básico e indispensable ponderar si sus efectos restitutorios pueden concretarse en favor del quejoso, pues de acuerdo con el sistema previsto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, la concesión del amparo no tiene efectos retroactivos en la esfera de derechos del quejoso, sino sólo presentes y futuros; por tanto, el juzgador no podría considerar dicha prerrogativa respecto de actos de aplicación pasados y distintos al que motivó la demanda constitucional, porque sería darle efectos no restitutorios, sino retroactivos a la eventual concesión, creando un esquema diverso al establecido en la ley de la materia, lo cual carecería de fundamento constitucional, así como de base legal.

Este principio elemental para la aplicación del beneficio que prevé el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo no puede ser soslayado ni evadirse por los juzgadores federales, en la medida de que, como se mencionó, la suplencia de la queja deficiente no es ilimitada, ni pueden dejarse de aplicar principios rectores del juicio de garantías como es el efecto de la concesión del amparo, que no es retroactivo sino restitutorio (presente-futuro)...

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 7, que sostiene: «SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. ES APLICABLE EN AMPARO DIRECTO E INDIRECTO, EN PRIMERA INSTANCIA O EN REVISIÓN. El citado precepto establece que las autoridades que conozcan del juicio de garantías deben suplir la queja deficiente cuando el acto reclamado se funde en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin expresar que opere sólo en cierto tipo de amparos, por lo que es dable interpretar que dicho beneficio procesal resulta aplicable en los juicios de amparo directo y en los indirectos, en primera instancia o en revisión, tal como se sostuvo en la exposición de motivos del proceso legislativo que culminó con la reforma del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1951».

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 14, que señala: «SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO,

Partiendo de la extensión de la fuerza de la jurisprudencia a través del establecimiento de la jurisprudencia genérica o temática adquiere especial relevancia la tesis establecida por el Pleno del Más Alto Tribunal, bajo la ponencia del ministro Mariano Azuela Güitrón, respecto a que lo importante para integrar la jurisprudencia por reiteración es el criterio común aplicable en varios asuntos aun cuando varíen las circunstancias específicas de las normas analizadas (vigencia, autoridades emisoras, número de precepto, etc.). Así, la posibilidad de establecer jurisprudencias temáticas, facilita y agiliza la integración de criterios jurisprudenciales de aplicación obligatoria, pues con independencia de que se presenten o no casos iguales, podrá definirse el criterio que restablezca el orden constitucional a casos similares, incrementando así su eficacia. La tesis que se comenta señala ¹¹:

«JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. VALIDEZ DE LA SUSTENTADA RESPECTO DE TEMAS O CRITERIOS GENÉRICOS. El Pleno del más Alto Tribunal del país, en sesión privada celebrada el veinticuatro de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, acordó lo siguiente: "...en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede establecer jurisprudencia referida a temas o criterios genéricos, sin que sea necesario que en los cinco precedentes respectivos aparezcan las mismas autoridades, ni que se hayan reclamado el mismo precepto legal o la misma ley...". Lo anterior evidencia que lo determinante para la integración de la jurisprudencia de la Suprema Corte es el criterio sostenido en las cinco ejecutorias correspondientes no interrumpidas por otra en contrario, razón por la cual en el caso de que se trate de la misma disposición reclamada, aun cuando la vigencia de las leyes, el número de los artículos y/o el número de los párrafos en cuestión varíen, puede válidamente constituirse jurisprudencia en el tema común a todos y cada uno de ellos».

La obligatoriedad de la jurisprudencia temática no alcanza a los tribunales ajenos al Poder Judicial de la Federación, el cual posee el monopolio del control

A FIN DE HACER PREVALECER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Debe suplirse la queja deficiente respecto del acto concreto de aplicación de una norma legal, que si bien no ha sido específicamente declarada inconstitucional a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ingresa sin mayor dificultad dentro del ámbito de regulación de una jurisprudencia temática sobre inconstitucionalidad de leyes, entendida ésta como aquella referida a los actos legislativos que no pueden realizarse válidamente. Esta conclusión se justifica por las siguientes razones: 1) el juez constitucional tiene el deber de hacer prevalecer la Constitución en cuanto ley suprema, además tiene facultades propias y autónomas para decidir si un acto o una ley viola alguna norma constitucional, con el efecto de inaplicarlo en el caso concreto, y para casos futuros en relación con el quejoso, por lo que, por mayoría de razón, tiene facultades para ejercer un prudente juicio de analogía con el objeto de verificar la aplicabilidad directa del principio contenido en la jurisprudencia al caso de su conocimiento; 2) de actualizarse el juicio de analogía, se surte la aplicabilidad del principio general contenido en la jurisprudencia, dando lugar en consecuencia al surgimiento del deber del juzgador para hacer prevalecer el Derecho fundamental o la norma constitucional cuyo alcance ha sido definido; 3) el juez constitucional tiene el deber de evitar la subsistencia de actos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales, con independencia de la no impugnación o el consentimiento de éstas, porque dichos actos al constituir una individualización de la norma legal, contienen necesariamente los vicios de inconstitucionalidad que la ley les ha trasladado, además de los posibles defectos propios de ilegalidad que en consecuencia se producen, y 4) el juez constitucional tiene el deber de actuar conforme a Derecho, lo que no ocurre si mediante su actuación impide la plena eficacia de la jurisprudencia temática invocada, pues ello implicaría la violación de los derechos fundamentales tutelados a través del orden jurídico».

¹¹ Tesis P. XVI/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 77, mayo de 1994, p. 38.

XIII. FUERZA EXPANSIVA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AMPARO

de constitucionalidad de las leyes, pues al no ser la jurisprudencia fuente de nuevas atribuciones, no puede otorgarse a aquéllos una facultad que no poseen, debiendo, por tanto, limitarse a aplicar la jurisprudencia que se refiera específicamente a la norma que funde el acto del que conocen, como lo ha precisado la Segunda Sala en su jurisprudencia 2.^a/J 54/2005¹².

3. CONCLUSIONES

1) La redacción, control, seguimiento y publicación de las tesis que se sustenten en la resolución de los asuntos, se ha fortalecido paulatinamente no sólo por razones de seguridad jurídica para su conocimiento y para la integración de la jurisprudencia, sino también para hacer imperar el orden constitucional.

2) La definición del orden constitucional como orden supremo al que se encuentran sujetos los órdenes jurídicos parciales ha influido de manera determinante en materia de amparo para la sustentación de criterios posteriores que han otorgado fuerza expansiva a la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes a fin de hacer prevalecer tal orden.

3) La fuerza expansiva de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley en amparo se ha dado, principalmente, por la sustentación de los siguientes criterios:

a) Obligación de su aplicación no sólo por todos los órganos jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, sino también por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que si bien constituye un órgano formalmente administrativo, materialmente ejerce funciones jurisdiccionales.

b) Obligación de las autoridades administrativas de acatar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad de la resolución o acto impugnado con base en la jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de la ley que los funde.

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXI, mayo de 2005, p. 481, que señala: «JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO DEBE APLICARLA PARA RESOLVER SOBRE LA LEGALIDAD DE UN ACTO FUNDADO EN UNA DISPOSICIÓN DIVERSA A LA DECLARADA INCONSTITUCIONAL, AUN CUANDO REITERE SU CONTENIDO. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de un precepto declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre la legalidad de un acto fundado en una diversa disposición a la que se declaró inconstitucional, con independencia de que aquella sólo haya reiterado el contenido de esta última, ya que se trata de un nuevo acto legislativo no examinado por el Alto Tribunal, pues aceptar lo contrario, llevaría a que los tribunales ordinarios determinen, sin facultades para ello, que otra ley tiene los mismos vicios reconocidos explícitamente en la declarada inconstitucional por jurisprudencia, lo que contraviene el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes reservado a los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación y a la determinación última del Máximo Órgano jurisdiccional. Además, la aplicación analógica del criterio contenido en una tesis de jurisprudencia que hubiera determinado la inconstitucionalidad de cierta norma, ya no es lo que el propio Alto Tribunal ha definido como una cuestión en la que los tribunales administrativos se limitan a realizar un estudio de legalidad, relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si un precepto no ha sido declarado específica y concretamente inconstitucional por aquella jurisprudencia, el análisis de otro precepto, aunque sea semejante, sólo lo pueden hacer los tribunales de control constitucional».

c) Suplencia de la deficiencia de la queja tratándose del segundo o ulteriores actos de aplicación de la ley declarada jurisprudencialmente inconstitucional, sin que ello implique soslayar cuestiones de improcedencia del juicio de amparo, sino tan sólo impedir que tecnicismos procesales obstaculicen el imperio del orden constitucional superior.

d) La elaboración de jurisprudencias temáticas, que resultarán aplicables a casos análogos aun cuando varíen las circunstancias específicas de las normas o casos analizados, cuya obligatoriedad es exclusiva para los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación, pero no para los tribunales ajenos a ese Poder; al no poder la jurisprudencia otorgarles atribuciones de control constitucional de las que carecen.

Dejamos constancia en estas breves líneas de algunas huellas que el ministro Mariano Azuela Güitrón ha dejado en la Suprema Corte. La fuerza expansiva que paulatinamente ha tenido la jurisprudencia en materia de amparo por inconstitucionalidad de leyes, seguramente seguirá su camino hacia su máxima expresión: *la declaratoria general de inconstitucionalidad*, como se ha propuesto en el proyecto de nueva Ley de Amparo desde el año 2001 y que pareciera recobrar vitalidad en el presente 2009.