

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES

J. Guadalupe TAFOYA HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Control constitucional de las leyes*. III. *El origen del amparo contra leyes en México*. IV. *El Supremo Poder Conservador*. V. *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*. VI. *El sistema del juicio de amparo de la Constitución Federal de 1857*. VII. *Constitución federal de 1917*. VIII. *Las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 y la nueva Ley de Amparo de 2 de abril de 2013*. IX. *Conclusión*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El amparo mexicano es un juicio constitucional¹ por el que los gobernados pueden impugnar una norma general, un acto concreto o una omisión atribuida a una autoridad, cuando con ellos vulneren derechos humanos y garantías individuales, reconocidos los primeros y otorgados los segundos por la Constitución o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.²

El juicio de amparo aparece en el sistema jurídico mexicano, con la forma que hoy lo identificamos, en la Constitución Federal de 1857.³ Nace como un medio de control parcial de la Constitución, sólo para proteger las garantías individuales⁴ contenidas en los primeros 29 artículos, y aquellos preceptos que establecían la competencia de la Federación y la de las entidades federativas.⁵

En su origen, la procedencia de este medio protector de garantías individuales se reducía expresamente a la impugnación de las leyes y de los actos

* Consejero de la Judicatura Federal.

¹ Artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Tafoya Hernández, J. Guadalupe, *El amparo de la justicia local*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, 2007, p. 94.

⁴ *Ibidem*, p. 141.

⁵ Artículo 101 de la Constitución de 1857.

de autoridad, en sentido estricto. De la primera hipótesis de procedencia, es decir, del amparo contra las leyes, se ocupará este breve estudio, que buscará informar de su inicio, de su evolución, de su naturaleza, de su regulación vigente y de los cambios que le incorporó la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 y la Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013.

Las reglas que rigen la procedencia del amparo contra leyes, establecidas en la Constitución de 1857, a casi 160 años de su promulgación, han sufrido pocos cambios trascendentales; no fue sino hasta las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 cuando tuvieron la transformación más importante, entre otros aspectos, en el principio de relatividad de la sentencia, que fue la fórmula ideada por Otero.

En contraste con las reglas de procedencia del amparo contra leyes, la procedencia del juicio de amparo contra actos concretos ha sufrido cambios importantes. El Constituyente de 1857 creó un medio de control parcial de la Constitución, específicamente de los primeros 29 artículos y de aquellos relativos a la competencia de los estados y de la Federación. El Constituyente de 1857 propuso y aprobó un amparo que sólo debía proceder por la violación directa a las garantías individuales; por ejemplo, cuando fuera reclamada una orden de aprehensión no dictada por autoridad judicial, una pena de muerte ordenada por un alcalde, los destierros ordenados por los gobernadores y los abusos de las comandancias militares; empero, nunca se imaginaron que el juicio de amparo sería un instrumento para proteger la legalidad de los actos de autoridad y menos para revisar una resolución de carácter judicial, pues para corregir los errores de los jueces, los legisladores sabían que existían los recursos ordinarios.⁶

Hoy, a 160 años de existencia, el amparo procede contra la más variada gama de actos desplegados por las autoridades de todo orden, lo mismo contra una sanción de carácter administrativo (multa, arresto, clausura o suspensión de una obra) que contra una ley, reglamento, una resolución del presidente de la República o una sentencia judicial.⁷

El amparo contra leyes es, sin duda, la nota que le otorga a nuestra prestigiada institución el carácter de verdadero medio de control constitucional, porque nada amenaza más a la pureza de una Constitución que la expedición de una ley que contradiga los principios y los designios plasmados en la propia Constitución, de la que depende la validez de todas las otras normas.⁸

⁶ Tafoya, Hernández, J. Guadalupe, *op. cit.*, pp. 141-143.

⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, pp. 146-148.

Cualquier acto concreto que sea contrario al texto constitucional es indeseable por el daño que sus efectos tienen sobre el gobernado, pero el daño que una norma general ocasiona al sistema jurídico mexicano y a la sociedad es mucho mayor por sus efectos generales, de ahí la importancia del papel que el juicio de amparo contra leyes juega en el control constitucional.

II. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES

1. *La norma constitucional en un Estado de derecho es la columna vertebral que sostiene toda la estructura legal de un sistema jurídico*

La Constitución debe ser plenamente respetada, porque de ella depende la validez de todas las normas inferiores. La pureza y el respeto a las reglas constitucionales sólo pueden estar garantizados si un órgano distinto del Poder Legislativo tiene la tarea de revisar y comprobar que una ley sea constitucional y, en caso contrario, cuando constate que contiene vicio de inconstitucionalidad, pueda declarar su invalidez o inaplicación.⁹

El órgano del Estado dotado de tal responsabilidad puede ser un tribunal especial que suele llamarse “Tribunal Constitucional”, o bien los tribunales ordinarios, de manera especial la Suprema Corte de Justicia.¹⁰

2. *Los sistemas de control de la constitucionalidad de leyes*

Un sistema de control de la constitucionalidad de leyes se define por cinco conceptos fundamentales: *a)* el objeto o materia del control; *b)* el criterio del control; *c)* el órgano del control; *d)* el procedimiento del control, y *e)* los efectos o resultados del control.¹¹

A. *El objeto o la materia del control*

En un sistema de control de constitucionalidad, el objeto suele estar constituido por las leyes, es decir, por los actos emanados del Poder Legislativo, de carácter general y abstracto, así como por todas las demás disposi-

⁹ *Ibidem*, p. 186.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Kelsen, Hans, “La garantie juridictionnelle de la Constitution. La justice constitutionnelle”, *Revue de Droit public et de la science politique en France et a L'étranger*, París, 1928, pp. 127-257, citado por Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, p. 44.

ciones que, aun cuando formalmente no tengan el carácter de leyes, por no emanar del Poder Legislativo, materialmente tengan el carácter general y abstracto inherente a los actos legislativos.¹²

En México, hasta antes de las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011 y de la Ley de Amparo de 2013, el objeto o materia del control del amparo contra leyes lo constituían las propias leyes, en su acepción amplia, que incluye los reglamentos y cualquier otra disposición de carácter general y abstracto.

En efecto, tanto la doctrina constitucional extranjera como nacional, así como las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, extendieron el concepto de leyes, a los decretos del Poder Legislativo, a los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo y, en general, a cualquier disposición gubernamental que tenga las características de generalidad y abstractas, propias de los actos legislativos.¹³

Las citadas reformas a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la nueva Ley de Amparo superaron el problema de la interpretación, sustituyendo el concepto de “leyes” por el de normas generales.

Cabe precisar que tanto las circulares¹⁴ como las órdenes al presidente de la República no tienen el carácter de disposiciones legislativas para efectos del amparo contra leyes, por carecer de las características de abstracción y generalidad.

B. *El criterio del control*

Es el punto de vista que debe adoptar el órgano de control para declarar la invalidez de una ley. El criterio lo debe proporcionar la propia norma fundamental. En nuestro país, el artículo 103 constitucional lo establece en sus tres fracciones:

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

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

¹² *Idem.*

¹³ Véase Noriega, Alfonso, *op. cit.*, pp. 45-49.

¹⁴ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. CXXIII, Tercera Parte, 1967, p. 11, registro 265286.

- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Del precepto anterior se observa que el criterio de control del amparo contra leyes se limita a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales y a las garantías otorgadas por la misma Constitución. Ello le daría a nuestro juicio de amparo el carácter de un medio de control parcial de la Constitución.

Sin embargo, a partir de la reiterada interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación*, y todos los tribunales de amparo en nuestro país, de las garantías de los artículos 14 y 16, entre otros, la protección se ha extendido a todo el texto constitucional.

Por tanto, en México el criterio de control del juicio de amparo contra leyes lo constituye toda la norma constitucional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

C. *El órgano de control*

Se refiere a la autoridad que ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes. Existen fundamentalmente dos esquemas de control en los distintos sistemas jurídicos. El primero, cuando el encargado de esta responsabilidad es un órgano o autoridad distinta de las que componen los poderes Judicial, Legislativo o Ejecutivo; caso en el que podría sostenerse la existencia de un cuarto poder.

En el segundo esquema, la responsabilidad de la tutela constitucional le corresponde al Poder Judicial; a este tipo de control llamado jurisdiccional corresponde el amparo contra leyes en México. Ello se desprende del artículo 103 constitucional, que da competencia a los tribunales de la Federación para conocer del juicio de amparo contra las leyes. Se le conoce como control concentrado de la constitucionalidad, por estar asegurado de manera exclusiva a tribunales federales especializados.

Sin embargo, a raíz de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, específicamente del artículo 1o.¹⁵ y de su interpretación por la Suprema

¹⁵ “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no

Corte de Justicia en la resolución dictada en el controvertido caso de Rosendo Radilla,¹⁶ se consideró también la facultad de todos los tribunales del país para analizar la inconstitucionalidad de una norma general y, en su caso, dejar de aplicarla en perjuicio de una de las partes en el conflicto sometido a su consideración.

A esta forma de control de la constitucionalidad de las leyes se ha denominado control difuso.

D. *El procedimiento del control*

El Poder Judicial federal en México ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes mediante un verdadero juicio, que comienza con la presentación de la demanda de amparo y termina con la sentencia que declara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley.¹⁷

El carácter de juicio del amparo mexicano se desprende del artículo 107, fracción I, de la Constitución federal, que establece que éste se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. Con la presentación de la demanda, la parte quejosa deduce la acción constitucional del amparo.¹⁸

Tratándose del control difuso de las leyes, el procedimiento también es de carácter jurisdiccional, pero no se inicia con una acción, como en el juicio de amparo, sino de oficio o a petición de cualquiera de las partes de una controversia común, por vía de excepción.

E. *Los efectos del control*

Una vez que el órgano de control, en nuestro caso los tribunales de amparo, dictan su resolución declarando la inconstitucionalidad de la norma general, los efectos de la declaración son diferentes según el sistema constitucional adoptado en cada país.

En los Estados Unidos de América, por ejemplo, la declaración de que una ley es inconstitucional no la deroga inmediatamente, sino que sólo se

podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

¹⁶ *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, disponible en: <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2/> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

¹⁷ Tafoya Hernández, J. Guadalupe, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ Véase Noriega, Alfonso, *op. cit.*, pp. 51-55.

inaplica al caso particular, aunque la fuerza moral del precedente reiterado hace que pierda prestigio y pronto deje de aplicarse como si hubiera sido derogada.¹⁹ En otros sistemas el efecto de la declaración implica la derogación inmediata.

En México, en el caso del control difuso, lo que hace el órgano de control es dejar de aplicar la ley en la resolución procesal correspondiente.

En el control concentrado, ejercido en México por el Poder Judicial de la Federación a través del amparo, el efecto es inaplicar la ley al quejoso, pero de acuerdo con las últimas reformas al artículo 107, fracción II, párrafos 3 y 4 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en la facultad de hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma reclamada, lo que viene a modificar la fórmula Otero que durante más de siglo y medio se mantuvo plenamente vigente.

III. EL ORIGEN DEL AMPARO CONTRA LEYES EN MÉXICO

1. *Nota aclaratoria*

Este apartado se ocupará de revisar la historia político-constitucional del México independiente para ubicar los documentos que pudieran constituir antecedentes directos del actual medio de control de la constitucionalidad de las leyes, el juicio de amparo.

Es preciso partir de la base de que en el México prehispánico las formas rudimentarias de organización de los pueblos permiten suponer la inexistencia de una Constitución Política incluso de carácter consuetudinario, entendida como una forma de limitación del poder público y de reconocimiento de los derechos de las personas, así como de otorgamiento de garantías individuales, por lo que sería estéril ocuparse de revisar este tramo de la historia en este estudio tan breve. Sin desconocer las instituciones jurídicas existentes en la época colonial, como la Ley 238 del Estilo, que establecía un orden y prelación del derecho natural; cómo debían aplicarlo los jueces, ubicando en primer lugar los principios de derecho natural,²⁰ así como el mandato del “obedézcase pero no se cumpla”,²¹ y el llamado amparo colonial de Andrés Lira.²² Tampoco será materia de estudio ese tramo de

¹⁹ De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 109.

²⁰ Burgoa O., Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988, pp. 97 y 98.

²¹ *Ibidem*, p. 99.

²² *Ibidem*, pp. 102 y 103.

nuestra historia por apartarse de la naturaleza de un medio de control de constitucionalidad de leyes, por el sólo hecho de no existir una Constitución Política entendida como la norma fundamental que da soporte a todo un sistema jurídico de un Estado.

2. *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.*

El germen del amparo contra leyes

Esta Constitución fue promulgada el 4 de octubre de 1824. La sola lectura de su denominación supone, de entrada, una clara imitación a la Constitución Política de los Estados Unidos de América.

Es lógico suponer que los constituyentes de 1824 estuvieran más preocupados por definir la forma de Estado para una nación que recién surgía a la vida como Estado independiente.

La espontánea división de bandos ideológicos, conservadores y liberales, dibujó lo que habría de convertirse en la más devastadora guerra intestina por casi un siglo. El desgaste generado por definir un Estado federal o uno centralista, el primero impulsado por quienes suponían que el éxito del vecino país del norte se debía a su forma de Estado federal, y el segundo defendido por quienes invocaban la tradición centralista del virreinato, impidió que los constituyentes se ocuparan por incorporar un capítulo para las garantías individuales.²³

Sin embargo, en su artículo 137, fracción V, punto sexto, última parte, decía:

Sexion tercera. De las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia.

137. Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes...

V. Conocer...

Sexto..., y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según lo prevenga la ley.

El texto de este artículo está copiado casi textualmente de un análogo,²⁴ por lo que Alfonso Noriega²⁵ supone que al igual que sucedió en Estados

²³ *Ibidem*, pp. 107-110.

²⁴ Constitución de Estados Unidos de América de 1787, disponible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

“Segunda Sección. El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y

Unidos de América, donde se interpretó la referida disposición por una parte y por otra se emitió ley reglamentaria, lo que definió la existencia de un medio de control de la constitucionalidad de leyes en aquel país, en México, de haber ocurrido lo mismo, pudo haber nacido el primer medio de control de la constitucionalidad de las leyes. Pero fue el caso de que nunca se dictó la ley reglamentaria y la Suprema Corte de Justicia, que tuvo la gran oportunidad histórica de interpretar, en ese sentido, el artículo 137, fracción V, punto sexto, de la Constitución de 1824, no tuvo el acierto de hacerlo.

A. *Una gran oportunidad; una decisión equivocada*

Dos magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Oaxaca, de nombres Francisco Flores Palacios y Antonio Nevada, fueron separados de sus cargos por disposición de una nueva ley promulgada por el Congreso de Oaxaca.

Los magistrados acudieron a la Suprema Corte de Justicia en demanda de indemnización, al considerar que la ley era opuesta a lo dispuesto por la Constitución Federal de 1824.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia discutieron sobre la facultad del artículo 137, fracción V, punto sexto *in fine*, sin ponerse de acuerdo. Por lo que decidieron consultar al Congreso General (Poder Legislativo) sobre la interpretación que debería darse a dicho precepto.²⁶

El Congreso General, por conducto de la Comisión de Puntos Constitucionales, dio respuesta a la consulta, negando a la Suprema Corte de Justicia cualquier facultad para revisar si una ley resultaba contraria al texto constitucional. Como era de esperarse, el Congreso General, como cuerpo político, no estaría dispuesto a conceder tan importante facultad a otro poder, pues los más elementales principios que rigen la ciencia política llevan a considerar que el poder no se solicita, se ejerce.

cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros”.

²⁵ Noriega, Alfonso, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

²⁶ Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano. Compilación que contiene importantes documentos*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1882, t. II, pp. 278 y 279.

Las partes conducentes de las respuestas son las siguientes:

Dos son los puntos principales que se ofrecen a examen: primero, la Ley del H. Congreso de Oaxaca, por la que quedaron suprimidas algunas plazas de ministros del Tribunal de Justicia del mismo estado, ¿es opuesta a la Constitución o leyes generales? Segundo, prescindiendo de esta cuestión, ¿toca al conocimiento de la Suprema Corte, la demanda de los magistrados de Oaxaca? La primera cuestión es provocada por los ministros que demandan; la segunda, es la consulta misma de la Corte.

Con estos antecedentes, la Cámara de Representantes resolvió la consulta en los siguientes términos precisos: No está comprendido en las facultades de la Suprema Corte de Justicia, el conocimiento de las demandas que se promuevan contra las legislaturas de los estados, por las leyes que éstas dictaren.²⁷

Con esta decisión, la Suprema Corte de Justicia desaprovechó la oportunidad histórica de conocer del primer caso de un recurso contra una ley considerada contraria a la Constitución Federal.

B. Primera iniciativa de reforma para crear un medio de control constitucional

El 8 de octubre de 1830 la Legislatura del estado de Querétaro suscribió una iniciativa para reformar algunos preceptos y adicionar otros de la Constitución Federal de 1824. La iniciativa fue presentada en la Cámara de Representantes y se dio lectura a su contenido, destacando la petición de que se adicionara un artículo en los siguientes términos:

Serán nulos de ningún valor, ni efecto, las leyes y decretos de los estados que el Congreso General declare opuestos a cualquier artículo de esta Constitución o del Acta Constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso General contra los que protestaren en el mayor número de las legislaturas de los estados por ser opuestos a la propia Constitución o Acta Constitutiva, serán igualmente nulos, de ningún valor ni efecto.²⁸

Se trata, indudablemente, del primer proyecto para establecer en la norma fundamental un medio de control de la constitucionalidad de leyes, basado en un sistema de contrapesos entre el Congreso General y las legislaturas de los estados.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibidem*, p. 88.

Es un documento muy importante para la vida constitucional de México, porque, con posterioridad, Mariano Otero rescata su contenido y lo convierte en un claro antecedente del amparo contra leyes, como se verá en el punto V.3 de este estudio.

IV. EL SUPREMO PODER CONSERVADOR

El 30 de diciembre de 1836 se expidieron siete leyes constitucionales que vinieron a sustituir a la Constitución Federal de 1824, y a cambiar la forma de Estado federal por un régimen de carácter central.

La segunda de las leyes creó una especie de cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, que a la postre fue duramente criticado por considerar que tenía facultades desmedidas.

Con independencia de lo fundado o infundado de las severas críticas, que lo llegaron a considerar un poder monstruoso, lo cierto es que al ser el único triunfo de los conservadores, era natural que a su conclusión fuera desestimado en su mérito por los liberales, que terminaron siendo los ganadores; sin embargo, lo trascendente es que esta segunda ley creó el primer medio de control de la constitucionalidad de las leyes.

Otorgaba al Supremo Poder Conservador la facultad de declarar la nulidad de una ley o declararla contraria a la Constitución, como se aprecia a continuación:

Artículo 1o...

Las atribuciones del Supremo Poder son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y le exijan 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.²⁹

Como puede observarse, se trata de un medio de control de la constitucionalidad de leyes, distinto de nuestro actual amparo contra leyes; era ejercido por el Supremo Poder Conservador, un órgano diferente al Poder Judicial, una especie de cuarto poder, que actuaba como órgano público a petición de otros poderes, haciendo una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley, abrogándola, después de un simple procedimiento en el que el Poder Legislativo no ejercía una defensa para

²⁹ *Ibidem*, pp. 88 y 89.

demostrar la constitucionalidad de la ley, con el obvio resentimiento de quien recibe una ofensa.

V. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Con algunas interrupciones a las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y la efímera sustitución de éstas por un cuerpo normativo llamado las Bases Orgánicas de 1843, finalmente el 21 de mayo de 1847 fue jurada y promulgada al día siguiente el Acta de Reformas que vino a restablecer la vigencia de la Constitución de 1824, desde luego con cambios y adiciones.

Lo trascendente para el estudio del juicio de amparo fueron los artículos 22, 23 y 25 del nuevo documento constitucional.

1. *El famoso artículo que crea el juicio de amparo*

El artículo que ha pasado a la historia como la norma que dio origen al juicio de amparo ha sido el artículo 25, por haber establecido a nivel nacional, por primera vez en la historia, el término del amparo como un medio procedente contra todo acto emanado de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de los estados, ya de la Federación.³⁰

Aunque el precepto incorpora al Poder Legislativo como autoridad responsable, no parece clara la intención del constituyente de introducir por la vía del amparo un control de la constitucionalidad de las leyes, dado que no precisó qué actos del Poder Legislativo eran reclamables y, por otro lado, la posterior oposición de varios de los constituyentes de 1856-1857 para aprobar el amparo contra leyes, permiten poner en duda, por lo menos, que el artículo 25 del Acta de Reformas, cuya autoría se atribuyó a Mariano Otero, estuviera creando un verdadero medio de control de la constitucionalidad de las leyes.

³⁰ El artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 establecía lo siguiente: “Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare” (*sic*). “A pesar de que el concepto tardó en madurar y ser reglamentado, las bases se sientan en estas líneas, cuyo alcance fue fundamental para la defensa de garantías individuales en nuestro país y cuya reciente reforma del 6 de junio de 2011 abrió una nueva etapa para la defensa jurisdiccional de los derechos humanos”. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/234/6.pdf> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

2. *El verdadero medio de control de la constitucionalidad de leyes*

Independientemente de las razones expresadas en el párrafo anterior para dudar que el artículo 25 del Acta de Reformas incluyera el amparo contra una ley, cabe destacar una razón más en ese sentido, consistente en el hecho de que el propio Mariano Otero, autor único del proyecto, estableció en los artículos 22 y 23 un sistema de control de la constitucionalidad de leyes, basado en una forma de contrapesos entre el Congreso Federal y las legislaturas de los estados, quienes podían declarar nulas las leyes contrarias a la Constitución Federal.³¹

3. *El mérito de la Legislatura de Querétaro*

El diseño y redacción de los preceptos a que se refiere el párrafo que antecede coinciden sustancialmente con la propuesta de iniciativa de reformas a la Constitución federal que la Legislatura de Querétaro presentó en 1830, a la que nos hemos referido en el punto III.2.B, por lo que no sería ninguna exageración afirmar que Mariano Otero hizo suya la propuesta de la Legislatura de Querétaro, con algunas mejoras de claridad de redacción, para incorporarla en el Acta de Reformas de 1847.

4. *Los actos del Poder Judicial no fueron objeto de control del juicio de amparo*

Llama la atención que el juicio de amparo que propuso Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, coincidente en lo sustancial con su conocido proyecto de la minoría de 1842,³² que tenía como

³¹ Acta de Reformas de 1847, “Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores. Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al ecsámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán á la suprema corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas”. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/234/6.pdf> (fecha de consulta: 9 de agosto de 2016).

³² Tena, Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, p. 368.

El artículo 81, fracción I, disponía lo siguiente:

propósito crear una nueva Constitución, hubiera dejado fuera del control constitucional a los actos del Poder Judicial, tanto de la Federación como de los estados.

Tanto Mariano Otero como Crescencio Rejón³³ tuvieron acceso a la obra de Alexis de Tocqueville, titulada *La democracia en América*, según se desprende de la gran cantidad de citas invocadas por los diputados en los debates del Constituyente de 1856-1857. Otero y Rejón sabían que un verdadero medio de control constitucional tiene por objeto el control de los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo que, históricamente, son los que, al excederse, han incurrido en demagogia y en la tiranía, no así el Poder Judicial, que suele ser el más moderado por la naturaleza de su función, que sólo la despliega a petición de parte.

Además, conforme a la teoría general del proceso, los actos de los jueces tienen sus propios medios de control, para corregir sus yerros, que consisten en los recursos procesales que sus leyes adjetivas contemplan.

Bajo la vigencia del Acta de Reformas de 1847 se dictó la primera sentencia de amparo, aun ante la inexistencia de la Ley Reglamentaria del Amparo.³⁴ El juez de distrito suplente tuvo el acierto histórico de cumplir con el deber constitucional, aun sin existir ley reglamentaria del juicio de amparo, concediendo la protección federal al quejoso contra actos del go-

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

I. Todo acto de los poderes Legislativo ó Ejecutivo de alguno de los estados que se dirijan á privar á 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 á 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 á la publicación de la ley ú órden, en el lugar de la residencia del ofendido”.

³³ El presente estudio no se ha referido al proyecto de Constitución de Manuel Crescencio Rejón por el objetivo específico de este ensayo, que se refiere al amparo contra leyes, y atendiendo a la extensión limitada del mismo.

³⁴ Sentencia que consideró lo siguiente: “San Luis Potosí, agosto 13 de 1849. Visto el antecedente, dictamen y teniendo presente que el artículo 25 de la Acta de Reformas, impone al juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sea de los supremos poderes de la nación, ya de los estados; que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultar el modo de sustanciar un expediente...”

El Sr. Pedro Zámamo, primer suplente del juzgado de Distrito en el actual ejercicio por ausencia del propietario, así lo decretó, mandó y firmó por ante mí, de que doy fe. Pedro Zámamo. Manuel Arriola”.

bernador del estado de San Luis Potosí, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hizo, pues no emitió sentencia de amparo alguna bajo la vigencia del artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, invocando la falta de ley reglamentaria.

VI. EL SISTEMA DEL JUICIO DE AMPARO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

El 5 de febrero de 1857, hace casi 160 años, fue jurada la Constitución Federal, que vino a dar vida a la institución del amparo de manera clara y bien estructurada. Los artículos 101 y 102 fueron los equivalentes a los artículos 103 y 107 de la Constitución federal de 1917, vigentes en lo sustancial desde hace 100 años.

Por primera vez, el juicio de amparo se estableció con toda claridad como medio de control de la constitucionalidad de las leyes. El día de hoy nadie duda que el amparo sea el instrumento establecido para que cualquier gobernado pueda cuestionar una ley ante los jueces federales a efecto de que declaren la inconstitucionalidad de aquélla.

Empero, lo que hoy es evidente, no lo era a medio siglo XIX, en un país en el que aun campeaba la idea de que la soberanía residía en el Poder Legislativo, no obstante que las ideas liberales europeas habían superado ese concepto de soberanía para sustituirlo por el de la soberanía popular. Por esa razón, la propuesta sometida a debate en el Constituyente de 1856-1857 para incorporar la procedencia del amparo contra leyes, ofendió a la majestad legislativa y generó acaloradas discusiones, así como severas impugnaciones que los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, los diputados Melchor Ocampo, Mata y Moreno, entre otros, procuraron contestar.

Las objeciones más relevantes fueron las de Ignacio Ramírez, “El Nigromante”, quien sin ser abogado, pero buen periodista, formuló sólidos argumentos en contra de la propuesta.

En la sesión del 28 de octubre de 1856, el nombrado constituyente dijo, en palabras del constituyente Francisco Zarco, lo siguiente:

El Sr. Ramírez confiesa que vacilaba antes de hablar, porque no hallaba por dónde empezar sus objeciones; pero cree haber encontrado ya la embocadura del negocio, y se propone demostrar que el sistema de la Comisión es verdaderamente absurdo.

Lo que en realidad se quiere, es que en lo de adelante los tribunales tengan la facultad de derogar parcialmente las leyes y de revocar las órdenes de las demás autoridades.

Las quejas deben dirigirse siempre contra el ejecutor de las leyes, o contra el funcionario que falte a sus deberes y éste es el camino para hacer efectiva la responsabilidad; pero en el sistema inventado por la Comisión, las quejas han de ser contra las leyes, para obtener su derogación en favor de individuo determinado, resultando de aquí, que el poder que derogue las leyes no es el que las hace, lo cual es contrario a todo principio de jurisprudencia. Los fallos de los tribunales van a ser excepciones de ley, y estas excepciones sólo debe concederlas el mismo legislador. Los tribunales, pues, a título de juzgar, van a ser legisladores superiores a los estados y a los poderes federales.

Cuando un juez pueda dispensar la aplicación de una ley, acaba la majestad de las leyes, y las que se den después, carecerán de todo prestigio, lo cual de ninguna manera puede ser conveniente.

Casi todas las leyes contienen restricciones o taxativas que disminuyen un tanto las garantías individuales. Pocas leyes habrá que el interés particular no denuncie como atentatorias ante los jueces, y así el Poder Legislativo se nulifica y se establece un absurdo en jurisprudencia.³⁵

En una segunda participación, el mismo Nigromante agregó:

El Sr. Ramírez (D. Ignacio), cree que los defensores del artículo han confundido varias cuestiones que no tienen ni la más remota analogía con el punto que se discute.

No se trata de responsabilidad, pues nadie ha puesto en duda que ésta es la mejor garantía para que los mandatarios no abusen del poder.

Tampoco versa el debate sobre el poder de la opinión que es incontrastable y superior a todas las leyes, bastando para acabar con ellas cuando las reprueba.

Mucho menos se trata del poder de la costumbre que llega a reflejar las leyes, como sucede ahora con los códigos criminales.

Esta modificación es obra del pueblo y a ella se sujetan jueces y legisladores.

La cuestión que hay que dilucidar es esta: ¿Quién puede reprimir los desmanes del Poder Legislativo? ¿Ha de haber una soberanía sobre otra soberanía? La cuestión no es nueva, en todas partes se ha tratado de restringir el poder de los cuerpos legislativos, y cuantos ensayos se han hecho han sido ineficaces, aunque más francos y no solapados como el que consulta la Comisión. Estos ensayos han consistido en crear lo que se ha llamado Poder Conservador. Si este poder, sea cual fuere su organización, cuenta con la fuerza,

³⁵ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 774 y 775.

se sobrepondrá al Congreso, y si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos, y conflictos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la Comisión.

La derogación parcial de las leyes es un absurdo, y conviene mucho más que la derogación sea franca y terminante. En las naciones antiguas el poder senatorial modificaba las resoluciones de las asambleas populares, que a su vez moderaban las del Senado, y así se establecía un equilibrio y un medio terminante y enérgico de reprimir los excesos. A veces se recurrió a la dictadura, armada del veto, pero este recurso produjo siempre la más horrenda tiranía.

En las naciones modernas se encuentran las mismas dificultades, pero el mundo está convencido de que es imposible hallar ese poder conservador, y la teoría del sistema representativo; esto porque las asambleas legislativas, derivándose del pueblo, no tengan más responsabilidad que la de opinión. Por esto es por lo que para conocer esa opinión, en los países libres no tienen trabas la imprenta y el derecho de reunión.

Un legislador justo, íntegro, sobre otro legislador para contenerlo y evitar desmanes, no es más que una ilusión.

Si un Congreso puede abusar ¿quién asegura que no abusa también el poder encargado de corregirlo? Entonces ¿es preciso inventar otro vigilante para el vigilante del Congreso, y emplear el mismo arbitrio hasta el infinito!

Si en lo de adelante los jueces no sólo han de aplicar la ley, sino que también han de derogarla, será imposible exigirles responsabilidad alguna y reclamarles cuando se aparten del texto expreso de los códigos.

Se ha hablado de la conciencia de los jueces, pero mientras éstos sean jueces profesionales, mientras subsista nuestro actual sistema, la perfección consistirá en que casi sean máquinas para la aplicación de la ley. Si algo debe quedarse a su conciencia, es porque la ley no puede prever todos los casos. La teoría del jurado no es aplicable a los jueces profesionales, y debe adoptarse uno u otro sistema con todas sus consecuencias, sin hacer un compuesto de ambos, porque se llega al absurdo.

En el jurado no se busca la simple conciencia individual, y por esto no juzga un solo hombre, ni un niño, ni una mujer; se busca la conciencia pública, la opinión del pueblo, y por esto se recurre a ciudadanos de distintas condiciones, como intérpretes de la opinión general.

Cuando se den leyes malas, los ciudadanos por medio del derecho de petición y de la prensa, deben dirigirse al legislador. Establecer el medio de que cada ciudadano mine las leyes y las haga sucumbir, es olvidar que las leyes por sí mismas nada son sin su aplicación, que debe ser inexorable.³⁶

El diputado Ramírez consideraba que si un juez declaraba inconstitucional una ley, estaría haciendo una excepción de la ley, lo que sólo com-

³⁶ *Ibidem*, pp. 778-780.

petía al propio legislador; que a pretexto de juzgar, un juez sería superior a un legislador. Cuestionaba también si con ello habría una soberanía sobre otra soberanía.

Las ideas del Nigromante, aunque sólidas y válidas desde su punto de vista, en ese momento histórico, desconocían las novedades que sobre ese tema contenía la obra de Alexis de Tocqueville, titulada *La democracia en América*, en la que estableció que el solo precedente no derogaba, *per se*, la ley o la disposición inconstitucional, sino que la fuerza moral de la reiteración, a golpe de jurisprudencia, era lo que llevaba a la derogación de la norma.³⁷ Tampoco se advierte que el diputado Ramírez hubiese descubierto con claridad el significado del principio de relatividad de la sentencia redactado por Mariano Otero, conforme al cual, la sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de una ley no deroga ni la ley ni el precepto, únicamente tiene el efecto de que no se aplique a la persona que solicitó y obtuvo la protección del amparo.

Los diputados de la Comisión defendieron el dictamen invocando el principio de relatividad de las sentencias, sin convencer al diputado Ramírez.

Al día siguiente, en la sesión del 29 de octubre de 1856, el diputado Anaya Hermosillo impugnó fuertemente el mismo dictamen, sumándose a la idea de que con el amparo contra leyes se estarían depositando dos o más poderes en una sola corporación o persona, pero lo más duro fue su expresión de extrañeza que dijo le causaba el hecho de que se estuviera dotando al Poder Judicial de tantas atribuciones, aduciendo que el Poder Judicial:

...jamás ha dado pruebas de patriotismo, de justicia, ni de energía y que por lo mismo no puede merecer la confianza ilimitada de los pueblos. En lo de adelante, estando a su arbitrio calificar y derogar las leyes, las aplicará sólo cuando quiera, pudiendo eludir los deberes que la Constitución le impone.

Hay absurdos, contradicciones e inconsecuencias en el sistema de la Comisión, que bien puede calificarse de antidemocrático y de monstruoso. Contra el Poder Legislativo no hay más recurso que el de la opinión, y apelar a otras autoridades, sólo conduce a nulificar a la representación nacional.

El Poder Judicial hecho superior a la soberanía del pueblo, todo lo trastornará, no habrá garantías individuales, y reinará por fin un caos espantoso, perdiéndose todo principio democrático.³⁸

El diputado Anaya Hermosillo no precisó en qué decisiones la Suprema Corte de Justicia o sus jueces actuaron sin patriotismo, pero por lo menos

³⁷ De Tocqueville, Alexis, *op. cit.*, p. 109.

³⁸ Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 781.

dos actuaciones previas de la Corte podrían haber sido cuestionadas desde ese punto de vista crítico: la primera tuvo lugar en el caso de los magistrados de Oaxaca, donde la Suprema Corte se negó a conocer de la acción de inconstitucionalidad de una ley (tema abordado en el punto II.2.A de este trabajo), y la segunda fue su negativa a dar trámite a las primeras demandas de amparo promovidas con fundamento en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, invocando el alto tribunal el hecho de que no se había dictado la ley reglamentaria del amparo, mientras que un juez de distrito suplente de San Luis Potosí consideró innecesaria dicha ley para cumplir con un deber constitucional y dictar la primera sentencia de amparo, aún sin ley reglamentaria (punto V.4).

Finalmente, los diputados Mata, Moreno y Melchor Ocampo defendieron el dictamen con argumentos válidos sobre las ventajas de que fuera el Poder Judicial federal quien, sin enfrentar a los poderes, pudiera inaplicar en el caso particular la ley reclamada.

En relación con el Poder Judicial, el diputado Moreno dijo que si bien el Poder Judicial había tenido algunos abusos, “el hecho no constituye el derecho”. Que los tribunales al amparar a los quejosos no iban a legislar, sino a “salvar a la Constitución y a las garantías individuales”.

El diputado Melchor Ocampo elaboró la defensa del dictamen en los siguientes términos:

El Sr. Ocampo cree penoso tener que defender un proyecto que ha sido calificado de inconsecuente, de absurdo, de antidemocrático, de disparatado, de monstruoso, y de quién sabe cuántas cosas más; pero a ello lo obligan sus convicciones democráticas. El principal argumento de los impugnadores consiste en que sólo el que da la ley puede modificarla o derogarla, y la Comisión no se ha apartado de este principio. ¿Qué cosa es la ley? Como conveniente, es la expresión de la razón humana. Como justa, es la expresión de la conciencia humana. Así lo reconocen los pueblos, que como decía un orador en uno de los últimos debates, al conferir poderes a sus legisladores, no los examinan en el arte de hacer leyes, porque creen que para esto, bastan el corazón y el entendimiento. Así también las dudas de ley, se resuelven por razones filosóficas, y no por la autoridad, ni por el testimonio de personas respetables; y los que profesan principios democráticos, los que no creen que de lo alto han de venir ciertos escogidos a gobernar, creen que todos los ciudadanos pueden, sin equivocarse, decir: esto es bueno, esto es justo. El pueblo es soberano por la apelación a la conciencia, y la soberanía consiste en gran parte en la aplicación de la ley.

Nadie ha negado que es posible la colisión, y que es conveniente fijar el modo de llegar a arreglos satisfactorios y pacíficos. Esta necesidad se conoció al darse la Acta de Reformas que concedió a los tribunales funciones análogas

a las que ahora se les confieren. Entonces la cuestión fue muy debatida, y la experiencia demostró que era necesario apelar a este remedio, que es el menos imprudente, el menos peligroso y puede añadirse el más científico.

Hasta ahora aquí en cuanto a infracciones de la Constitución, el sistema ha sido que el agraviado se queje a gritos, con el fin de desprestigiar a la autoridad, que el desprestigio se extienda de corrillo en corrillo, y de plaza en plaza, que al fin se propague una opinión y se recurra a una revolución. Si toda revolución es la expresión de una necesidad no satisfecha, los legisladores constituyentes deben proporcionar el medio de satisfacer las necesidades públicas, sin que sean necesarias la insurrección y la guerra, que nada tiene de filosófica ni de humanitaria.

Si el hombre sólo se mueve por una verdad, o por una pasión, y la verdad es lo que en él ejerce mayor imperio, acallando a las mismas pasiones, vale más cuando aparecen conflictos no ocurrir a la pasión, sino a la verdad, al legislador, a la razón humana, y esto es lo que quiere la Comisión estableciendo un jurado: el representante de la opinión pública y de la conciencia, como una apelación contra los mismos congresos. Y la prudencia consiste en que se ampare al agraviado, sin atacar al legislador en su alta esfera de soberano.³⁹

Pero lo más importante de la defensa de Melchor Ocampo fue que presentó una nueva redacción más clara, más sencilla y más concisa, con lo que obtuvo la aprobación de su propuesta, aunque no por unanimidad.

Así, de esta manera accidentada nace el amparo contra leyes, por lo menos en el texto constitucional.

1. *El primer juicio de amparo promovido contra una ley y su declaración de inconstitucionalidad*

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857 se promulgaron cinco leyes reglamentarias de los artículos 101 y 102 que establecían la procedencia y los principios rectores del juicio de amparo. En orden cronológico, fueron expedidas en 1861, 1869, 1882, 1897 y 1908.

La segunda Ley de Amparo, llamada Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, que fue aprobada el 19 de enero de 1869, proscribió la procedencia de amparo contra resoluciones judiciales en su artículo 8o. Ello obedeció, según la exposición de motivos, al abuso del juicio de amparo que se promovía prácticamente contra toda resolución dictada en las causas civiles o criminales.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, pp. 783 y 784.

⁴⁰ Tafoya Hernández, *op. cit.*, p. 142.

La procedencia del amparo contra resoluciones judiciales obedeció, en aquella época, a un defecto en la redacción del artículo 14 constitucional, que utilizó el vocablo de ley “exactamente aplicable” al caso.

Aprovechando ese defecto, los litigantes invocaban en sus demandas de amparo la inexacta aplicación de las leyes sustantivas y procesales, al reclamar las resoluciones judiciales, convirtiendo al amparo en un recurso de control de legalidad, lo que nunca aprobaron los constituyentes. Por esa razón, los legisladores de 1869, algunos de los cuales habían sido constituyentes de 1857, prohibieron en una ley secundaria el amparo judicial,⁴¹ buscando enmendar lo que indebidamente dejaron abierto en el texto constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, declaró implícitamente la inconstitucionalidad del artículo 8o. de la Ley de Amparo por ser contrario a la norma fundamental, sentando, así, el primer precedente de una ley declarada inconstitucional.⁴²

2. *El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la procedencia del amparo contra leyes*

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, el criterio que sobre la procedencia del amparo contra leyes sostuvo la Suprema Corte fue el propuesto por José María Lozano⁴³ e Ignacio Vallarta,⁴⁴ en el sentido de que una ley con motivo de su sola vigencia no podía ser reclamada en juicio de amparo, porque la misma, sin un acto concreto de aplicación a un gobernado, no causaban perjuicio alguno, y que la pura ley debía considerarse como si fuera letra muerta, ya que en esas condiciones la ley a nadie ofendía ni causaba perjuicio.

Vallarta decía que quien pretendiera impugnar una ley sin acto de aplicación pediría lo que los tribunales no pueden conceder por virtud del principio de relatividad de las sentencias, que prohíbe hacer declaración general del acto reclamado. Esta tendencia subsistió incluso hasta la vigencia de la Ley de Amparo de 1919.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 142, 155 y 156.

⁴² *Ibidem*, pp. 142 y 183-209.

⁴³ Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, México, 1876, p. 439, citado por Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 174.

⁴⁴ Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, publicado por D. Antonio de J. Lozano, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, 1897, t. IV, pp. 270, últimos dos párrafos, a 287.

3. *El amparo contra leyes procede con motivo de su sola vigencia*

El criterio erróneo de Vallarta y Lozano que consideraba la procedencia del juicio de amparo contra una ley sólo si había un acto concreto de aplicación fue superado por la Ley de Amparo de 1936, vigente hasta antes de abril de 2013. El artículo 22, en su texto original, otorgaba 30 días para impugnar las leyes que por su sola vigencia afectaran al quejoso.

La incorporación de este criterio a la Ley de Amparo se atribuye a las ideas de Emilio Rabasa, que criticó agudamente la postura de Vallarta con un argumento demoledor. Rabasa sostenía que el artículo 102 de la Constitución decía tres veces que el amparo procedía contra leyes o actos de autoridad; que si el constituyente hubiera querido establecer que las leyes sólo pudieran reclamarse con motivo del acto concreto de aplicación, hubiera sido suficiente dejar el término *actos* y no referirse a las leyes; que el término leyes saldría sobrando y estaría impertinentemente aplicado.⁴⁵

VII. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente hasta nuestros días, incorporó al sistema del juicio de amparo la procedencia de dos vías: la directa ante la Suprema Corte de Justicia, sin mediación, y la indirecta ante los juzgados de distrito.

La Ley de Amparo de 1936

Este ordenamiento estableció la procedencia del amparo, cuando se impugnaran leyes, en dos vías.

A. En el amparo indirecto

En esta vía se podía reclamar una ley con motivo de su sola vigencia, o bien con motivo de un acto concreto de aplicación.

Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días...

⁴⁵ Rabasa, Emilio, *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional, orígenes, teoría y extensión*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 298-303.

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

XII. Contra actos consentidos tácitamente...

No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal...

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

El término para impugnar una ley con motivo de su sola vigencia se fijó en 30 días (artículo 22, fracción I), y en 15 días cuando fuera reclamada a partir del acto concreto de su aplicación (artículo 21, en relación con el 73, fracción XII).

En ambos casos, cuando se reclama una ley en amparo indirecto son llamados a juicio, como autoridades responsables de su expedición y promulgación, aquellas que participaron en su expedición y promulgación en los términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, y pueden resultar condenados al cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

B. El amparo directo contra una ley por inconstitucional

En esta vía directa también se pueden formular conceptos de violación contra una ley considerada inconstitucional, pero a diferencia del amparo indirecto, la autoridad legislativa no es llamada a juicio porque el efecto de la ejecutoria que conceda el amparo por considerar inconstitucional una ley se limitaría a ordenar a la autoridad jurisdiccional que dicte una nueva resolución, prescindiendo de la norma inconstitucional, sin hacer condena alguna en contra de las autoridades que expidieran y promulgaran la ley (artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, en relación con el 158, segundo párrafo, última parte, de la Ley de Amparo).

Hasta aquí nos hemos referido al control de la constitucionalidad de las leyes, llamado control concentrado, que es facultad y monopolio del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo.

VIII. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 6 DE JUNIO DE 2011 Y LA NUEVA LEY DE AMPARO DE 2 DE ABRIL DE 2013

1. *De las reformas realizadas a la Constitución en 2011*

La más importante de estas reformas puede ser la del artículo 1o., que incorpora el concepto de derechos humanos, para sustituir el de garantías individuales. En el párrafo primero se añade, de manera expresa, al derecho nacional, el contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, al establecer que todas las personas en México gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

Se acoge al principio *pro persona* como regla de interpretación de las normas y se impone a todas las autoridades la obligación de proteger y respetar los derechos humanos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

2. *El artículo 103 constitucional*

Este numeral suprimió el concepto de leyes para sustituirlo por el de normas generales, que incluye tanto las leyes propiamente dichas, como los reglamentos y cualquier otra disposición de carácter general y abstracto (las circulares no tienen esa naturaleza general y abstracta).

En el mismo precepto se incorporaron como reclamables en el juicio de amparo las omisiones de las autoridades responsables, para controlar tanto la acción como la abstención inconstitucional de las autoridades responsables.

Para hacer congruente el texto del precepto 103 con el del artículo 1o., ambos constitucionales, se introdujo el concepto de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales como el criterio de control del juicio de amparo.

3. *El artículo 107 constitucional*

La fracción I de ese precepto, a partir de la comentada reforma, se refiere además de al concepto de interés jurídico directo, al que indirectamente pueda derivar de una “situación especial frente al orden jurídico”, que se traduce en un interés legítimo.

4. *La nueva Ley de Amparo*

Esta ley, vigente a partir del 2 de abril de 2013, siguiendo lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, constitucional, incorpora los conceptos de interés legítimo individual o colectivo, aparte del jurídico ya reconocido, como requisito de procedencia del juicio de amparo.

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

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

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente...

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

5. *La declaratoria general de inconstitucionalidad*

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, funcionando en Pleno o en salas, declare inconstitucional una norma legal, por segunda ocasión, deberá ser informada a la autoridad responsable que la dictó o promulgó a efecto de que considere la posibilidad de corregir el vicio de la ley, tomando en cuenta que de integrarse jurisprudencia por reiteración, dicha Corte estará en la posibilidad de hacer la declaración general de inconstitucionalidad.

Artículo 231. Cuando las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

Cuando el máximo órgano jurisdiccional establezca jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad de una norma y la autoridad le-

gislativa no hubiera enmendado el vicio de inconstitucionalidad, la misma Corte hará la declaratoria de inconstitucionalidad siguiendo el procedimiento del artículo 232 de la Ley de Amparo, siempre que se cumplan las condiciones de la votación y que no se trate de una ley tributaria (artículo 107, fracción II, de la Constitución).

Finalmente, es de resaltar que los artículos 233, 234 y 235 de la Ley de Amparo establecen reglas para la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas declaradas por los plenos de circuito, sus efectos generales y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

IX. CONCLUSIÓN

La única manera de mantener la pureza de una Constitución Política de un Estado sería evitando la promulgación de leyes que la contradigan. Como esa aspiración en la realidad es imposible, pues la existencia de normas generales que no se ajustan a la Constitución es un hecho inevitable, es indispensable crear un instrumento eficaz para impugnar la expedición de leyes que violen la norma fundamental.

En México, el juicio de amparo contra leyes cumple con esa importante tarea. Su creación no fue producto de una espontánea idea de una persona, fue el resultado de años de evolución a partir del nacimiento de nuestro Estado mexicano como nación independiente. Desde la Constitución Federal de 1824, que aportó el germen de la institución del control de las leyes, hasta las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011, se fue forjando y perfeccionando nuestro juicio de amparo.

La institución del amparo fue ajustando sus principios a las necesidades políticas y sociales de cada momento de la historia. Hubo aportaciones muy valiosas de juristas mexicanos como Mariano Otero, Melchor Ocampo, Francisco Zarco e Ignacio Vallarta, quienes le dieron funcionalidad en la etapa que les tocó vivir, como el principio de relatividad de la sentencia formulado por Otero, que fue clave del éxito y permanencia del juicio de amparo por más de 150 años, pero en la actualidad tiende a desaparecer en el amparo contra leyes, después de haber cumplido con su cometido.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA O., Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988.
FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964.

- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano. Compilación que contiene importantes documentos*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1882, t. II.
- NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional, orígenes, teoría y extensión*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984.
- TAFOYA HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *El amparo de la justicia local*, México, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Porrúa, 1989.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALLARTA, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, publicado por D. Antonio de J. Lozano, Imprenta y Litografía de Irineo Paz, 1897, t. IV.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.