

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### OTROS ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO

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

## CAPÍTULO SÉPTIMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El incumplimiento de los elementos anteriores genera consecuencias. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo ni el tribunal colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en un juicio de amparo posterior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con este sistema se lograría que los asuntos de origen se resolvieran de una forma más expedita, en beneficio de los gobernados.

## II. LA IMPROCEDENCIA

Uno de los aspectos que generan más críticas del foro es el del número considerable de juicios de amparo que se desechan o son sobreseídos por actualizarse alguna causa de improcedencia.<sup>251</sup> Debido a lo anterior, se llevó a cabo un análisis cuidadoso de todas y cada una de dichas cau-

251 La información recabada en los informes de labores de 1990 a 2000 arroja los datos contenidos en el cuadro del anexo 1 de este capítulo, al cual remitimos al lector.

sales, a efecto de determinar primero su constitucionalidad y después su conveniencia.

En virtud de que varias de las propuestas contenidas en el proyecto de la Comisión redactora fueron eliminadas o modificadas por el Pleno de la Suprema Corte, explicaremos en qué consistían dichas propuestas, para después referir los cambios originados en la versión final.

Un primer presupuesto metodológico e interpretativo consiste en el reconocimiento de que el legislador ordinario carece de facultades para excluir de control constitucional de amparo una determinada clase de actos de autoridad. La procedencia genérica del juicio de amparo por violaciones a garantías individuales emana de la Constitución, por tanto, una excepción de este tipo requiere texto constitucional expreso. La Ley de Amparo sólo puede repetir las improcedencias constitucionales o establecer aquellas que se desprenden de la teleología y técnica del amparo, tal como se desarrollan en los artículos 103 y 107 de la norma fundamental.

En atención a esto, en el proyecto de la Comisión se eliminaron y adecuaron las causales de improcedencia que no eran acordes a la Constitución general de la República. Así, se elimina la causal de improcedencia contra resoluciones de los Congresos locales en materia de remoción y suspensión de servidores públicos; se prevé la procedencia del amparo en contra de acuerdos de trámite en procedimientos de juicio político y declaratoria de procedencia que afecten gravemente las defensas del sujeto a dichos procedimientos, y en contra de resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que afecten a personas ajenas al Poder Judicial de la Federación.

El resto de las causales de improcedencia que contiene el actual artículo 73 de la Ley de Amparo se consideraron constitucionales y convenientes, no así su aplicación. La que en no pocas ocasiones se da a partir de criterios interpretativos amplios que desnaturalizan su carácter de excepcionales. Por ello, se incorporan al proyecto dos criterios que, aunque se contienen en añejos precedentes de la Suprema Corte,<sup>252</sup> nor-

252 Véase Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXIII, p. 2215: “AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ESTRICTA INTERPRETACIÓN. El artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general, relativo a que el juicio constitucional es la defensa idónea para combatir las violaciones a las garantías individuales que cometan las autoridades y como excepciones son de estricto derecho de tal manera que no se prestan a interpretaciones extensivas”. Pleno, quinta época, *SJF*,

malmente son ignorados en la práctica judicial: el que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y que requieren prueba plena.

Como se indicó anteriormente, el problema con las causales de improcedencia se encuentra en su aplicación amplia y ligera, más que en su establecimiento legal. Uno de los avances del proyecto estriba en retomar el sentido original de la interpretación de estas causales como excepciones al principio genérico de procedencia del juicio de amparo, en el sentido de que como excepciones son de aplicación estricta y requieren prueba plena. A pesar de que estos criterios fundamentales han sido sostenidos desde épocas lejanas por la Suprema Corte, en la práctica judicial las causales de improcedencia se aplican a partir de interpretaciones extensivas, amplias y sin exigir prueba plena en su acreditamiento.

Una de las críticas más frecuentes al juicio de amparo y uno de los aspectos que genera más indefensión es precisamente esta aplicación libérrima de las causas de improcedencia. Estableciendo el mandato legal de que son de aplicación estricta y requieren prueba plena, se lograría que un mayor número de asuntos fueran resueltos en cuanto al fondo, lo que coadyuvaría al fortalecimiento del Estado de derecho.

La exigencia de que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y requieren prueba plena fue eliminada inexplicablemente en el proyecto modificado. Esto es lamentable porque podría enviar un mensaje a los juzgadores en el sentido contrario, es decir, que las causales que nos ocupan se pueden interpretar de manera amplia y acreditarse con pruebas indirectas, lo que, amén de desconocer la naturaleza de la improcedencia en un juicio de defensa de la Constitución, implicaría dejar a los particulares en una situación desfavorable en relación con la ley vigente, pues aunque lo ignoren los juzgadores con frecuencia deben aplicarse los precedentes de la Suprema Corte que establecen que la improcedencia es de aplicación estricta y requiere prueba plena.

t. I, p. 277: “SOBRESEIMIENTO. Debe dictarse tan luego como la causa que lo motive aparezca clara y definidamente comprobada”. Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXV, p. 3030: “SOBRESEIMIENTO. Para que pueda decretarse en el juicio de amparo, debe mediar una causa de improcedencia plenamente comprobada, y por tanto, cuando existe duda sobre el alcance exacto del hecho o circunstancia en que se hace descansar la improcedencia, es indebido pronunciar el sobreseimiento”.



Por otro lado, la exclusión resulta poco afortunada en un proyecto consensuado con la comunidad jurídica y que busca una más eficaz protección de los gobernados frente a la arbitrariedad.

Asimismo, la eliminación de la necesidad de acreditar de modo pleno las causas de improcedencia y de que éstas se interpreten de modo estricto contradice la corriente dominante en todos los países modernos de que las normas de procedencia de los medios de defensa deben interpretarse siempre de forma favorable al particular, para lograr una tutela judicial efectiva que otorgue una decisión de fondo a la pretensión deducida.

En este tenor, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha sostenido en reiteradas ocasiones el *principio pro actione*, en el sentido de que las normas reguladoras de la legitimación deben aplicarse siempre en favor de lograr una resolución de fondo en los asuntos.<sup>253</sup>

Por otra parte, se mantiene el criterio de que las causales de improcedencia se pueden hacer valer de oficio. Este principio general debe verse en relación con lo previsto por el artículo 91, fracción I, del proyecto que precisa que en revisión sólo se podrán hacer valer de oficio aquellas causales no invocadas por el juez de distrito; por lo que hace a las que sí fueron materia de análisis por el órgano jurisdiccional de amparo en primera instancia, sólo se podrán hacer valer cuando se arribe a ellas con argumentos distintos a los que consideró el juez. Esto último recoge el criterio sustentado por la Suprema Corte.<sup>254</sup>

<sup>253</sup> El Tribunal Constitucional ha sostenido que “es esencial para el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva el principio *pro actione*, que exige una interpretación de las normas que rigen el acceso a los tribunales del modo más favorable para la acción y no de tal manera que la obtención de una resolución sobre el fondo (modo normal de finalización de un proceso y de cumplimiento de la tutela judicial) sea dificultada u obstaculizada con interpretaciones rigurosas o indebidamente restrictivas de aquellas normas procesales” (sentencia 78/91 del 15 de abril). Citada por Cui Mori, Tomás, *Jurisprudencia constitucional 1981-1991, estudio y reseña completa de las sentencias del TC*, Madrid, Civitas, 1992, p. 163.

<sup>254</sup> Pleno, tesis P/J 122/99, novena época, *SJF*, t. X, noviembre de 1999, p. 28: “IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA. Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en

En el artículo 59, fracción II, del proyecto de la Comisión se reitera, por un lado, la improcedencia constitucional contenida en el artículo 100 de la norma fundamental que establece que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo los casos de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, en que podrán ser revisadas por la Corte.<sup>255</sup>

Por otra parte, se prevé expresamente la procedencia del amparo cuando los actos del Consejo de la Judicatura Federal afecten derechos de personas ajenas al Poder Judicial de la Federación. Se considera que la improcedencia constitucional se refiere a las decisiones del Consejo dentro del Poder Judicial, fundamentalmente lo que tiene que ver con disciplina y administración, pero no se extiende al extremo de hacer del Consejo un órgano carente de cualquier tipo de control en sus relaciones con los particulares. La propuesta de la Comisión deriva del reconocimiento de que la improcedencia constitucional es, como toda excepción, de aplicación estricta.

En el proyecto modificado se incluye la procedencia del juicio de amparo en contra de actos del Consejo de la Judicatura en materia laboral.

este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme”.

<sup>255</sup> En el proyecto de reformas constitucionales se agrega el cambio de adscripción como supuesto de procedencia de la revisión administrativa ante la Suprema Corte.

Asimismo, en la fracción III del artículo 59 del proyecto se establece, derivada de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución general de la República, la improcedencia del juicio de amparo en contra de actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Especial relevancia tiene la propuesta de la Comisión, contenida en la fracción IV del artículo 59 del proyecto, que reitera la improcedencia constitucional en contra de las resoluciones o declaraciones del Congreso de la Unión y de sus cámaras en materia de declaratoria de procedencia y juicio político a que se refiere el título IV de la Constitución. Sin embargo, al tiempo, considera que a pesar de la facultad de apreciación absoluta que el constituyente otorga a Poder Legislativo para decidir sobre estas materias, éste no se encuentra exento de cumplir con el principio genérico del debido proceso, ni la Constitución excluye del derecho a la mínima defensa al servidor público sometido a estos procedimientos. Estimamos que la decisión final es *soberana* (política), no así el procedimiento, en el cual el Congreso y sus cámaras se tienen que ceñir a lo que establezca la legislación correspondiente. Por lo demás, no existe norma constitucional que excepcione del derecho de defensa y de las garantías individuales a quienes son sometidos a un procedimiento de estas características. Por el contrario, el artículo 110 constitucional establece la garantía de audiencia en los casos de juicio político; si bien es cierto que no existe norma constitucional similar en tratándose de declaratoria de procedencia, esto no significa que estemos en presencia de una excepción a la garantía de audiencia, ya que se requeriría texto constitucional expreso para poder arribar a dicha conclusión. En mérito del anterior, es acorde a la Constitución revisar los actos que vulneren dicha garantía, puesto que las excepciones son de interpretación estricta, siendo aplicable, además, el principio de que *donde el fin es necesario son necesarios los medios también*.

En el proyecto modificado por la Corte se vuelve al texto vigente, con lo que, en principio y salvo que jurisdiccionalmente se establezca otra cosa, el amparo es improcedente en contra de todos y cada uno de los actos procesales emitidos en los procedimientos de juicio político y de declaratoria de procedencia, no importa que resulten claramente violatorios del derecho de defensa del servidor público sujeto a esos procedimientos.

En el proyecto de la Comisión se elimina la causal de improcedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones o declaraciones de las legislaturas de los estados en los casos de suspensión o remoción de funcionarios cuando las Constituciones estatales les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.<sup>256</sup> La razón de la exclusión deriva de que tal causal de improcedencia se estimó inconstitucional. Como ya se indicó, solamente la Constitución general puede excluir de control constitucional de amparo a una determinada clase de actos de autoridad. Ni la Ley de Amparo ni las Constituciones locales pueden determinar la ausencia de control constitucional de un acto de autoridad. La Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales solamente puede establecer las causas de improcedencia que se derivan de la Constitución, bien sea al repetir improcedencias constitucionales, ya se trate de aquellas que proceden de la teleología y técnica del amparo tal como se encuentran establecidas en los citados artículos constitucionales.

Sin precisar las razones que se tuvieron en cuenta, los ministros incluyen nuevamente esta causal en el proyecto modificado. Ignoramos si en el seno del Pleno de la Suprema Corte se llevó al cabo un análisis sobre la constitucionalidad de la causal que nos ocupa. De cualquier modo, nos parece que si en opinión de los señores ministros era conveniente la permanencia de la improcedencia en cuestión, lo aconsejable hubiera sido establecerlo a nivel constitucional y no mediante la reiteración de la norma inconstitucional.

En distinto asunto, se conserva con modificaciones la actual fracción III del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente. Con dos variantes, en primer término, se modifica la denominación de leyes por la de normas generales a fin de hacerla congruente con el lenguaje del proyecto.

Por otro lado, de mayor importancia resulta el establecimiento de la inaplicabilidad de esta causal de improcedencia en los casos de normas generales impugnadas en razón de diversos actos de aplicación. Con esto se supera el criterio de la Suprema Corte contenido en la tesis de jurisprudencia número 2a./J 100/99 que sostiene la improcedencia del

<sup>256</sup> La unión de ambos términos parece indicar que el legislador supone, equivocadamente, que decisión soberana es igual a resolución discrecional. Sobre las facultades discrecionales y su control jurisdiccional véanse García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra...*, cit.; id., *Democracia, jueces y...*, cit.; Fernández, Tomás Ramón, *De la arbitrariedad de la...*, cit.; id., *De la arbitrariedad del...*, cit., Bacigalupo, Mariano, *op. cit.*; Desdentado Daroca, Eva, *op. cit.*, entre otros.

amparo en los supuestos de diversos actos de aplicación de la misma norma general.<sup>257</sup> Esta idea de la Comisión redactora fue aceptada y enriquecida por la Corte. En efecto, la fracción VIII del proyecto modificado establece:

Artículo 59. El juicio de amparo es improcedente:

VIII. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la ley, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios.

En nuestra opinión es conveniente la modificación propuesta; ya la fracción III del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente, en la interpretación jurisprudencial arriba señalada, establece una causa de improcedencia que carece de base constitucional y deviene en no pocos casos de indefensión. En efecto, el sistema de amparo contra normas generales previsto por la Constitución y la Ley de Amparo se caracteriza por la amplitud de las formas y momentos para impugnar una ley a través del juicio de garantías. La relatividad de las sentencias de amparo en materia de inconstitucionalidad de normas generales exige que, por lo menos, las oportunidades para cuestionar la conformidad de una ley a la norma fundamental sean amplias. Esta ha sido nuestra tradición. Los particulares tienen el derecho constitucional de reclamar la inconstitucionalidad de las normas de carácter general que les afecten. Derecho que sólo precluye cuando en relación con alguna norma general se ha pronunciado el órgano tutelador de amparo, o existe alguna causa de improcedencia que afecta la acción de amparo en contra de la norma general como tal.

Esto es lo que explica que una ley autoaplicativa no se consienta si no es atacada dentro de los treinta días de su entrada en vigor, si se impugna a partir del acto de aplicación. También así se justifica que si en contra del acto de aplicación existe un recurso, éste pueda agotarse sin que se consienta la ley.

257 Segunda Sala, novena época, *SJF*, t. X, septiembre de 1999, p. 157.

Debe tenerse presente que, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se contenía expresamente en el proyecto de la Comisión, las causales de improcedencia son excepciones al principio genérico de procedencia del amparo, y como excepciones son de aplicación estricta, debiendo interpretarse de la manera más benéfica al particular y a la luz de todo el sistema establecido en la Constitución y en la Ley de Amparo, de modo que se privilegie la procedencia del juicio y se evite dejar al particular en situaciones de indefensión.

Mientras no se dicte una sentencia ejecutoria en el juicio de amparo en el que se reclama la norma general a partir del primer acto de aplicación, no existe certeza de que será analizada la constitucionalidad de la norma general, y, por ende, no existe razón alguna para sobreseer los ulteriores amparos. Hacerlo puede constituir en no pocos casos una denegación de justicia.

El criterio que establece la improcedencia del juicio de amparo en tratándose del segundo o ulterior acto de aplicación de la ley, cuando está pendiente de resolución el juicio en el que se impugnó la norma general a través del primer acto de aplicación, puede derivar en situaciones injustas e inconvenientes para el sistema de protección constitucional. No se trata de problemas menores, estamos refiriendo que en numerosos casos provoca un verdadero estado de indefensión.

Es sabido que, salvo en los casos de leyes autoaplicativas impugnadas con motivo de su entrada en vigor, el sistema previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales, y por la Ley de Amparo vigente, permite demandar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general a través de actos de aplicación concretos. Por ende, en el análisis de la procedencia del juicio de amparo no es factible desvincular el acto de aplicación de la norma general. De tal suerte que si es improcedente el juicio en contra del acto de aplicación, deberá sobreseerse en relación con la ley también. Lo que significa que en múltiples ocasiones se concluyen juicios de amparo sin que se analice la inconstitucionalidad de la ley por causas ajenas a la propia norma de carácter general. La improcedencia de los juicios de amparo en contra de leyes a través de ulteriores actos de aplicación significa que el sobreseimiento en contra de un acto concreto trae como consecuencia la imposibilidad jurídica de cuestionar la ley en que se fundamentaran diversos actos de autoridad futuros sin que sobre dicha ley se haya pronunciado el Poder Judicial de la

Federación, lo que difícilmente es sostenible a la luz de una sana interpretación constitucional. Si un amparo en contra del primer acto de aplicación de una ley es improcedente, no significa que lo sea en contra de un acto posterior. Concluir lo contrario significa dotar a la improcedencia del amparo de efectos generales contrarios a lo dispuesto por los artículos 107, fracción II, de la Constitución general de la República, y 76 de la Ley de Amparo en vigor.

Por ejemplo, si en aplicación de la tesis de jurisprudencia se sobresee un juicio de amparo en contra de una ley por considerar que ya se impugnó a través de otro acto de aplicación cuyo juicio está pendiente de resolución, de sobreseerse dicho juicio porque el juez correspondiente consideró que el primer acto de aplicación no le afecta a la quejosa, de manera injustificada se consumirían irremediablemente los vicios de inconstitucionalidad de la ley, sin que ésta haya sido consentida ni el Poder Judicial de la Federación haya analizado los conceptos de violación que se enderezan en su contra. Más aún, si se toma en consideración que la Corte ha resuelto que si el primer acto de aplicación no perjudica a la quejosa el amparo en contra del segundo acto de aplicación es procedente.<sup>258</sup> Es incuestionable que la decisión sobre si el primer acto de aplicación afecta o no al quejoso no es una decisión del particular, sino que depende del criterio del órgano jurisdiccional de que se trate, el cual no puede ser previsto por el quejoso, pues en ocasiones deriva de sutilezas o subjetivismos.

Asimismo, en la fracción VII del artículo 59 del proyecto de la Comisión se conserva la causal de improcedencia por cosa juzgada que regula la fracción IV del artículo 73 de la Ley vigente, adecuando la terminología, por lo cual el término leyes se modifica por el de normas generales.

258 Segunda Sala, tesis 2a./J 69/99, novena época, t. X, julio de 1999, p. 104: "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. SI ÉSTE NO CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, DEBE SOBRESEERSE POR LA LEY, SIN QUE ELLO IMPIDA AL PROMOVENTE IMPUGNARLA EN LA OPORTUNIDAD EN QUE SE APLIQUE EN SU PERJUICIO. Si el quejoso reclama la inconstitucionalidad de una disposición con motivo del primer acto de aplicación debe demostrar que lo perjudica; si éste no existe debe decretarse el sobreseimiento por falta de interés jurídico, con fundamento en los artículos 73, fracción V, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo, pero el sobreseimiento en los términos indicados no le impide volver a impugnar la ley o reglamento cuando en realidad se le aplica en su perjuicio".

Por lo que respecta a otra de las causas de improcedencia, se corrige la redacción de la actual fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo y se conservan las ventajas de promoción del juicio de amparo de la ley vigente. Así, se prevé la opción del quejoso para promover el amparo en contra de la norma general: *a)* si es autoaplicativa a partir de su enterada en vigor; *b)* si no se hizo así o es una norma heteroaplicativa a partir del primer acto de aplicación, se aclara que este acto debe ser en perjuicio del quejoso, ya que si no le afecta o incluso le beneficia no está legitimado para impugnar la ley y, en consecuencia, no le corre el plazo de promoción del amparo;<sup>259</sup> *c)* si existe algún recurso o medio de defensa en contra del acto de aplicación, es optativo para el quejoso agotarlo para después acudir al amparo. En esta hipótesis deberá agotarse la cadena de legalidad,<sup>260</sup> y *d)* si la resolución final del camino de

259 Así, se incorporan los criterios de la Suprema Corte en este sentido. Véase Ple- no, tesis P. LVII/96, novena época, *SJF*, t. III, abril de 1996, p. 124: “LEYES. EL ACTO DE APLICACIÓN QUE DETERMINA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DEBE CAUSAR PERJUICIO AL QUEJOSO. Para que proceda el amparo contra leyes con motivo de su primer acto de aplicación, no sólo se necesita demostrar la existencia de éste, sino también que tal aplicación sea en perjuicio del quejoso; por tanto, si en una solicitud que eleva como peticionario a la autoridad administrativa respectiva, invoca y se aplica el artículo cuestionado, resulta evidente que dicha autoaplicación es en su beneficio; de manera que será hasta que dicha autoridad conteste negándole lo solicitado cuando el particular sufra el perjuicio, y es a partir de la notificación de la negativa, que se dan las condiciones para promover el amparo conforme a los requisitos que establece el artículo 73, fracción VI, de la ley de la materia”.

260 También se incorporan los precedentes que sostienen este extremo, véase Segunda Sala, tesis 2a. LIV/96, novena época, *SJF*, t. IV, julio de 1996, p. 205: “AMPARO CONTRA LEYES. CUANDO EL QUEJOSO OPTÓ POR AGOTAR CONTRA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN EL RECURSO ORDINARIO QUE FUE DESECHADO, Y CONTRA ESA DETERMINACIÓN PROCEDE OTRO RECURSO, DEBE AGOTAR ÉSTE Y NO SOLICITAR DIRECTAMENTE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación del artículo 73, fracción XII, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, se arriba a la convicción de que este dispositivo contempla dos supuestos diversos para que a través del primer acto de aplicación el particular pueda impugnar la constitucionalidad de una ley: acudir al juicio de amparo directamente contra ese acto, o interponer previamente ante la potestad común el recurso o medio de defensa por virtud del cual el acto autoritario pueda ser modificado, revocado o nulificado, siendo pertinente enfatizar que en este último caso se parte de la premisa de que el medio de impugnación ordinario haya sido intentado antes de promover el amparo. Por tanto, cuando el gobernado se colocó en ese segundo supuesto y el recurso interpuesto le fue desechado, si en contra de esta determinación procede diverso recurso ordinario, en acatamiento al principio de definitividad, está obligado a agotarlo, porque de solicitar directamente el amparo, éste resulta improcedente, dado que el juzgador constitucional no puede pronunciarse sobre la procedencia o no de tal medio ordinario de defensa, porque la vía procesal ya ha sido elegida, y la compe-



legalidad es dictada por un tribunal se atacará la ley en los conceptos de violación del amparo directo que se promueva.

Con lo anterior quedan establecidas con claridad las reglas de procedencia del amparo en contra de normas generales, a saber: *a)* amparo indirecto contra norma general autoaplicativa; *b)* amparo indirecto en contra de norma general autoaplicativa no impugnada, o norma general heteroaplicativa en motivo del primer acto de aplicación que causa perjuicio al quejoso, y *c)* norma general cuyo primer acto de aplicación se impugna mediante recurso o medio de defensa ordinario, del cual se pueden derivar dos tipos de impugnación: amparo indirecto si la última resolución de legalidad no es dictada por un tribunal, o amparo directo si esa última resolución es pronunciada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo.

Por otro lado, subsiste modificada la improcedencia del amparo en materia electoral; para lo cual se especifica que la improcedencia es contra resoluciones o declaraciones de autoridades *competentes* en materia electoral, a diferencia de la ley vigente, que no hace esta precisión. Se pretende dejar claro que no toda resolución en materia electoral es inatacable a través del amparo, sino únicamente aquellas que emanan de órganos estatales competentes en la materia. Se evita la impunidad para el caso de autoridades que usurpando las atribuciones de los órganos competentes pretendan realizar actos obligatorios irrecurribles en este tema.

Debemos precisar que se conserva la improcedencia en la materia electoral no en atención a criterios superados de que los derechos políticos no son garantías individuales, o que el derecho electoral al ser político no es justiciable, sino debido a que contamos con un sistema de medios de impugnación en materia político-electoral que, aunque perfectible, hace innecesaria la protección vía juicio de amparo. En su caso, habrá que revisar dichos medios de impugnación a fin de lograr la mayor amplitud de defensa para los particulares a través de esos medios específicos en la materia político-electoral.

tencia para determinar dicha cuestión recae sobre la potestad común; luego sólo sería, ante la eventualidad de que agotado el diverso recurso el tribunal de alzada confirmara el aludido desechamiento, cuando la autoridad de amparo estaría en aptitud de analizar, no sólo la juridicidad de la no admisión del recurso inicialmente interpuesto, sino también la inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado”.

Vale la pena establecer que al discutirse este tema en el seno de la Comisión redactora, se estimó que la exclusión del amparo en materia política es justificada siempre y cuando se reconozca al Tribunal Electoral la facultad de desapplicar normas generales en casos concretos, puesto que es lo que da una coherencia al sistema de justicia electoral.<sup>261</sup>

El proyecto reitera el principio de definitividad del acto reclamado, que consiste en que antes de acudir al juicio de amparo deben agotarse los recursos y medios de defensa ordinarios so pena de que el juicio de

261 Con excepción de los dos señores ministros quienes se abstuvieron de manifestarse por estar en trámite una contradicción de tesis entre la jurisprudencia de la Suprema Corte que establece que en México no existe el control difuso y los criterios del Tribunal Electoral en que han desapplicado normas generales electorales. La jurisprudencia de la Corte (Pleno, tesis P/J 74/99, novena época, *SJF*, t. X, agosto de 1999, p. 5) establece: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución federal previene que ‘Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados’. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto”. Por su parte, el Tribunal Electoral ha sostenido que tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales (Sala Superior, tesis J.05/99, tercera época). En nuestra opinión, la única forma de que el sistema de control constitucional en materia electoral esté cerrado y completo es reconocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de desapplicar para el caso concreto normas generales electorales inconstitucionales; de lo contrario se consolida la arbitrariedad, ya que las acciones de inconstitucionalidad son un instrumento limitado en su legitimación, amén de no poder atacarse una gran cantidad de normas generales anteriores a la reforma al artículo 105 constitucional. Por lo demás, pensamos que no hay contradicción. La Corte se refiere al control difuso que podrían realizar todos los jueces del país. En cambio, el caso del Tribunal Electoral es el de un control vía incidental, pero no difuso; puesto que lo realiza un órgano especializado para resolver los conflictos en esta materia. Si bien todo el control difuso es incidental, no todo el control incidental se hace por vía difusa. Pensemos, por ejemplo, en la cuestión de inconstitucionalidad característica de los sistemas europeos de justicia constitucional. Por lo demás, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, tuvo como principal consecuencia convertir a dicho Tribunal en un órgano de constitucionalidad y de legalidad en materia electoral.

amparo resulte improcedente. Sin embargo, aclara y perfecciona el texto de la Ley vigente que lo contiene, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 59 del proyecto de Ley de Amparo.

Así, se establecen expresamente las excepciones a esta causal: en el inciso *a* se contemplan casos de extrema gravedad que amplían los supuestos del precepto vigente, ya que se contemplan los ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales.

En el inciso *b* se prevén los casos que los tribunales federales han considerado como excepciones al principio de definitividad en materia penal. Se establece de manera genérica todo acto que afecte la libertad personal del quejoso. Salvo las sentencias definitivas que sí requieren el agotamiento del recurso respectivo.

En el inciso *c* se considera el caso de los terceros extraños, que obviamente no deben agotar recurso alguno antes de acudir al amparo.

Por otro lado, en la fracción XVIII del artículo citado se retoman los criterios jurisprudenciales y precedentes que establecen que no es necesario agotar los recursos cuando se aleguen únicamente violaciones directas a la Constitución,<sup>262</sup> así como en los casos en que el recurso se encuentre previsto únicamente en un reglamento.<sup>263</sup>

### III. INCIDENTES

En materia de incidentes, se aprecia que la Ley vigente carece de una estructuración adecuada. No hay un manejo sistemático de los incidentes. Por ello, en el proyecto se busca ordenar todo lo relativo a los mismos.

En el artículo 35 de la Ley vigente hay una mención expresa pero incompleta del incidente de reposición de autos y una referencia tangencial a los demás. Se dice en el párrafo primero que no habrá más incidentes de especial pronunciamiento que los expresamente previstos en la Ley de Amparo, y en el último párrafo alude a dos tipos de incidentes: los que requieren un previo y especial pronunciamiento, que se resolverán de plano sin trámite alguno, y los demás que se fallarán en la defi-

<sup>262</sup> Por ejemplo, Segunda Sala, tesis 2a. LVI/2000, novena época, *SJF*, t. XII, julio de 2000, p. 156.

<sup>263</sup> *Idem*.

nitiva. Con esto se impide que incidentes innominados que requieran un previo y especial pronunciamiento y necesiten pruebas para acreditar los extremos del incidente puedan ser tramitados.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley de Amparo contempla el incidente de nulidad de notificaciones, para el cual se establece un procedimiento especial.

La ausencia de un procedimiento tipo para los incidentes genera, además, que se tenga que recurrir a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, con problemas prácticos importantes.

Por ello, en el capítulo respectivo del proyecto se propone una tramitación para todos los incidentes que no prevean un procedimiento especial, y regula dos incidentes en particular: la nulidad de notificaciones y la reposición de constancias de autos. Otros incidentes, como la suspensión y los que se derivan del cumplimiento y ejecución de las resoluciones de amparo, se regulan en apartados específicos. Con esto se le da orden al proyecto y se hace la tramitación de los incidentes más clara y expedita.

Por su parte, el artículo 64 del proyecto de la Comisión reconoce la complejidad de los procesos modernos y la incapacidad del legislador para prever todos los eventos fácticos que pueden suscitarse. En este sentido, establece dos tipos de incidentes: los nominados, que son aquellos a los que se refiere el proyecto de modo expreso, y los innominados, *i. e.* las cuestiones que surjan en el procedimiento y que por su naturaleza merezcan ese tratamiento. Esto se complementa con la facultad del juez para determinar si la cuestión se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o se deja para la definitiva. El órgano jurisdiccional deberá analizar las peculiaridades de cada caso concreto, con lo que se evitan generalizaciones que conducen con frecuencia a consecuencias no deseadas.

Asimismo, el artículo 65 del proyecto establece el trámite genérico para los incidentes. Toda cuestión incidental que no tenga una tramitación especial en el proyecto deberá sustanciarse de conformidad con lo dispuesto por el precepto que se comenta.

Se prevé un procedimiento sencillo y rápido que se adecue a las cuestiones que normalmente ameritan una resolución a través de la vía incidental. Así, la parte que lo promueva deberá ofrecer las pruebas respectivas; se da vista a las otras partes, las que en un plazo de tres días manifiesta-

rán lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrecerán pruebas. Se celebrará una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos y se dictará resolución. Debe destacarse que es atribución del órgano jurisdiccional suspender o no el juicio de amparo dependiendo de la naturaleza del incidente planteado, lo que evita incidentes que sólo buscan alargar el juicio, pero también se evita dejar en indefensión a las partes con un sistema rígido que no permitiera la suspensión del procedimiento; el equilibrio se haya en encomendar al juez esta responsabilidad.

#### IV. LA JURISPRUDENCIA

Sin duda, uno de los temas con mayor complejidad en cuanto a la toma de decisiones que perfeccionen nuestro sistema es el relativo a la jurisprudencia. Tratar de superar los inconvenientes en su funcionamiento, sin estar en posibilidad de modificar radicalmente nuestra tradición jurídica, no es una tarea sencilla.

Una de las características que diferencian a los órdenes jurídicos de los sistemas jurídicos con orígenes en los derechos romano, germánico y canónico, como el nuestro, de los relacionados con sistemas del *Common Law*, como el inglés y el norteamericano, deriva en buena medida del valor otorgado a las resoluciones judiciales. En una figura metafórica, pero ciertamente descriptiva, ha llegado a decirse que en los segundos, los jueces son los oráculos vivos del derecho, mientras que en los primeros (y con las notables excepciones de los tribunales constitucionales en el pasado reciente), pocos se atreverían a señalar un papel tan preponderante en favor de los juzgadores. En los sistemas romanistas, el papel relevante en la construcción del derecho ha correspondido en las épocas modernas a los legisladores, por lo cual se presenta un interesante dilema: ¿cómo es posible suponer que, por una parte, el papel determinante de la creación del derecho corresponda al legislador y, por la otra, que los jueces sean los órganos encargados de aplicar de forma concreta el propio derecho a una multiplicidad de situaciones sociales?<sup>264</sup>

264 Cossío, José Ramón y Zaldívar, Arturo, “¿Una nueva Ley de Amparo? V”, *Este País*, México, núm. 126, septiembre de 2001.

La respuesta a esta problemática puede abordarse desde dos perspectivas: la primera, que denominaremos tradicional, considerando que existen grandes y complejas diferencias estructurales y funcionales entre los respectivos órdenes jurídicos; la otra, estimando que muchas de las diferencias tienen una base ideológica que, ante todo, depende de los elementos simbólicos y las representaciones que del derecho y los órganos del Estado se han hecho. Nos parece razonable aceptar este segundo punto de vista.

De adoptarse esta segunda solución, el tema relevante tiene que ver con la forma en que, realmente, operan los jueces y, sobre todo, con el alcance de sus decisiones.

En nuestro país, el alcance de las decisiones de los jueces y tribunales se reduce, primordialmente, a dos aspectos: aquel que se refiere a quienes fueron parte en la controversia de la cual derivó el fallo, y aquel que se refiere a los casos futuros. Esta segunda opción suele quedar encuadrada, bajo la denominación de jurisprudencia, es decir, en el tema relativo a la obligatoriedad de las decisiones de ciertos tribunales, en dos niveles: el primero de ellos, en lo concerniente al alcance que los fallos o criterios de los órganos de superior jerarquía tienen respecto de otros de inferior jerarquía; el segundo, al grado de obligatoriedad que las decisiones de un tribunal tienen para el mismo en el futuro. Como se sabe, en nuestro sistema jurídico se estableció desde hace mucho tiempo, segunda parte del siglo XIX, un sistema de jurisprudencia, de manera tal que de una forma u otra los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación sí tienen un alcance respecto de las decisiones que hayan de tomar otros órganos del mismo Poder, o la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país.

El sistema de la jurisprudencia ha funcionado bien entre nosotros, aun cuando presenta algunos problemas. El primero de ellos radica en el hecho de que no hemos podido sustituirlo por un sistema de precedentes. Lo anterior quiere decir que lo que hoy en día es obligatorio para los tribunales del país es el criterio del órgano superior, siempre que el mismo se haya sustentado en cinco ejecutorias o en la resolución que decide una contradicción de criterios entre las salas de la Corte o los tribunales colegiados de circuito. La idea de un sistema de precedentes significaría, a diferencia del modelo vigente, que los criterios resultantes de una sola decisión sean obligatorios en otros casos. Esta última posibilidad, que

bien puede parecer extraña entre nosotros, se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, aun cuando la misma haya sido poco entendida y, mucho menos, desarrollada.

Una segunda cuestión tiene que ver con la forma en que se redactan las tesis que conforman la jurisprudencia y, como consecuencia de ello, los alcances de la misma. Por una extraña razón, las tesis jurisprudenciales se formulan con independencia de los hechos y circunstancias concretas que dieron origen al caso. Por ello, lo que resulta es una norma con un poco menos de generalidad que aquélla a la cual está interpretando, pero, en todo caso, con una importante generalidad. Por lo mismo, la jurisprudencia tiene la posibilidad de ser aplicada a un sinúmero de casos y situaciones variadas, lo que propicia una completa falta de certidumbre.

Otro problema deriva de la tensión entre, por un lado, mantener un sistema en el que el sentido de las decisiones se vaya haciendo previsible y, por el otro, no llegar al extremo de hacer de los criterios un todo rígido y sin posibilidad de transformación. En momentos de cambio acelerado como los que vivimos, resultaría en extremo peligroso sacrificar las posibilidades de adecuación social del derecho en aras de un conjunto de formalismos y tecnicismos, de ahí que convenga establecer soluciones al respecto.

Fue precisamente a partir del diagnóstico de problemas como los anteriores, hechos por miembros de diversas judicaturas, foros y academias, lo que llevó a los integrantes de la Comisión redactora a plantear algunos ajustes al capítulo de jurisprudencia en el proyecto de nueva Ley de Amparo. Muchas de esas propuestas fueron aceptadas por los ministros de la Suprema Corte que las revisaron; otras, sin embargo, fueron dejadas de lado, con lo cual se perdió, a nuestro juicio, la oportunidad de resolver algunos de los defectos que presenta esta materia.

En lo que sí fue respetado, se introducen algunas modificaciones en el número de criterios necesario para constituir la llamada jurisprudencia por reiteración, en tanto se reduce de cinco a tres. La disminución no es caprichosa ni su comprensión puede reducirse a una cuestión meramente cuantitativa. La verdadera razón tiene que ver con el seguir avanzando hacia un sistema de precedentes, sin dejar de lado las características actuales. En el mediano plazo, los tribunales deberán saberse ganar la con-

fianza social respecto del manejo que hagan al obligar mediante tres criterios de forma directa a la totalidad de los tribunales del país, e indirecta a prácticamente la totalidad de las autoridades públicas. Si la prudencia y el buen juicio se imponen en esta nueva forma de manejar sus criterios, es posible que la sociedad esté dispuesta a otorgarle la enorme oportunidad de constituir un sistema de precedentes, lo cual significaría una de las más grandes revoluciones jurídicas que nuestro ordenamiento haya sufrido a lo largo de su historia.

La segunda cuestión tiene que ver con la propuesta de encontrar una nueva forma de redactar las tesis. Aun cuando la Comisión había propuesto la introducción de un mayor número de requisitos, sobre todo en lo relativo a la precisión de los hechos constitutivos del asunto del cual derive el criterio, la Corte estimó suprimirlo, aun cuando sí acepto algunos otros de la propuesta. Nos parece que la vinculación del criterio jurisdiccional a los presupuestos fácticos del caso era uno de los principales progresos que en este tema contenía el proyecto de la Comisión. De reincorporarse este requisito, en el caso de que el proyecto logre convertirse en ley, estaríamos en una situación en la que quedaría explicitado de mejor manera el alcance de los criterios, con lo que, primeramente, estaríamos en la posibilidad de circunscribir el papel de los órganos jurisdiccionales de jerarquía superior y, adicionalmente, permitir que estos últimos realicen ejercicios de interpretación más complejos y pertinentes.

La otra debilidad detectada en el diagnóstico, relativa a la tensión entre rigidez y flexibilidad, trató de responderse mediante la introducción de una nueva modalidad dentro del sistema. Se le denominó “jurisprudencia por sustitución”, y mediante ella se busca que las salas de la Suprema Corte, los tribunales colegiados de circuito o los integrantes de cualquiera de esos órganos, puedan solicitar al Pleno o a las salas de la Corte la sustitución de la jurisprudencia que hubieren sostenido. Como esta medida debe ser comprendida dentro de la totalidad del sistema que proponemos, resulta que, por una parte, existirán mayores facilidades para el establecimiento de criterios obligatorios pero, por la otra, más amplias posibilidades de solicitar su modificación en caso de que el criterio se estime erróneo por cualquier motivo, con lo cual se enfrentan los graves inconvenientes de las llamadas “jurisprudencias congeladas”.



## V. SUPLENCIA DE LA QUEJA

El análisis de los casos y las condiciones en que sería obligatorio suplir la deficiencia de la queja<sup>265</sup> fue materia de amplias deliberaciones en el seno de la Comisión redactora. El principio de estricto derecho o de congruencia, tradicional en el juicio de amparo como elemento dominante hasta hace unos lustros, debe coexistir hoy con la obligación de los órganos jurisdiccionales de amparo de suplir las deficiencias que aparezcan en la demanda de amparo y en los recursos, en los casos previstos por la ley.

El principio de estricto derecho, como es sabido, significa que el juez constitucional debe ceñirse a los planteamientos contenidos en los conceptos de violación o en los agravios, sin poder ampliarlos o perfeccionarlos.<sup>266</sup> Con toda razón este principio ha sido criticado al considerar que se trata de un formalismo exagerado e injusto, por el cual se frustra muchas veces la finalidad del juicio de amparo de proteger a los gobernados en sus derechos fundamentales.

En el proyecto se conservan los supuestos de suplencia de la queja, y se establece, además, que en los casos de menores o incapaces, así como en las materias penal, agraria y laboral, se debe suplir la deficiencia en la queja aun ante la ausencia de conceptos de violación.

Debe hacerse notar que desaparece el supuesto de suplencia de la queja en caso de leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte, en virtud de que al contemplarse la declaratoria general de inconstitucionalidad se hace innecesaria esta suplencia, ya que la norma general quedaría anulada con efectos generales, y en caso de que intentara aplicarse de nuevo lo procedente sería un incidente en ejecución de sentencia previsto en el proyecto.

Preocupó a la Comisión redactora el contenido y la aplicación de la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo vigente. En efecto, al margen de su deficiente redacción, la fracción referida ha provocado que en no pocos asuntos se llevara a cabo una aplicación libérrima e

<sup>265</sup> No entraremos al debate, por lo demás bizantino, de discutir si se suple la queja deficiente o la deficiencia en la queja.

<sup>266</sup> Este principio no se ve excepcionado por la simple corrección del error en la cita de preceptos constitucionales o legales previsto en el artículo 79 de la Ley de Amparo vigente.

injustificada de la suplencia de la queja, en relación con cuestiones que ni siquiera forman parte de la litis del amparo propiamente dicha.

La suplencia de la queja debe encontrar aplicación en un esquema que logre el equilibrio y evite afectaciones a los derechos fundamentales de otros gobernados, en especial de los que son partes en los mismos juicios de amparo. Debe tenerse singular cuidado en los amparos que emanen de un proceso o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio —en materias distintas de la penal—, a efecto de no vulnerar derechos procesales adquiridos de los terceros interesados<sup>267</sup> —si se trata de la demanda de amparo— o de la parte a la que favorece la resolución recurrida dentro del juicio de amparo —si se trata de recursos—.

Esto en virtud de que el *debido proceso legal* es una garantía individual consagrada por el artículo 14 constitucional; es un derecho fundamental de tal manera importante que debemos considerar que tiene un carácter sustantivo y no meramente adjetivo. Este derecho fundamental es indispensable para la vigencia efectiva de todos los otros derechos fundamentales. Es cierto que el proceso como institución dista mucho de ser perfecto. Sin embargo, el hombre no ha inventado nada mejor que lo sustituya. El proceso es una garantía frente al abuso y la arbitrariedad de las autoridades. Desconocerlo so pretexto de buscar la “justicia” podría generar, amén de graves injusticias, la supremacía de los caprichos, por no decir corruptelas, de la autoridad en turno por encima de los derechos mínimos de los gobernados.

Por ello en el proyecto, además de mejorar la redacción de la actual fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se prevé que en los casos de la fracción V del artículo 77 del proyecto, la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada. Ya que de lo contrario, en palabras del profesor Enrique Véscovi: “se cercenan totalmente los derechos de defensa de la contraparte, que se haya frente a una sentencia que lo condena a algo respecto de lo cual no fue oído, ni pudo producir prueba, ni alegar”.<sup>268</sup>

<sup>267</sup> En el proyecto se cambia la denominación de tercero perjudicado por la de tercero interesado.

<sup>268</sup> Véscovi, Enrique, *Los recursos judiciales y demás medios de impugnación en Iberoamérica*, Buenos Aires, Depalma, 1988, p. 486.

## VI. PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO

La Comisión redactora llevó a cabo un análisis cuidadoso de todos los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto. Resultado de ese estudio es el artículo 106 del proyecto de la Comisión, que busca, por un lado, aclarar el texto de la ley vigente y, por otro, resolver en favor del gobernado algunos de los problemas que actualmente se suscitan.

En primer lugar, se modifica el término de leyes, que se contiene en el vigente artículo 114 de la Ley de Amparo, por el de normas generales. A lo largo del proyecto se cuida la congruencia con esta modificación, ya que técnicamente lo correcto es hablar de normas generales y no de leyes, que no son sino una especie del género normas generales.

Asimismo, se establece de manera enunciativa qué normas jurídicas tienen el carácter de normas generales para los efectos de la ley. De este modo se incluyen las siguientes:

- a) Las derivadas de un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en cuanto se reclamen vicios en dicho procedimiento.
- b) Los tratados internacionales.<sup>269</sup>
- c) Las leyes federales.
- d) Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- e) Las leyes de los estados y del Distrito Federal.
- f) Los reglamentos federales.
- g) Los reglamentos locales.
- h) Los decretos y acuerdos de observancia general.

Sobre el particular, debemos destacar que la Comisión asume que una reforma constitucional derivada de un procedimiento defectuoso no forma parte de la Constitución y que por ende puede y debe ser justificable.<sup>270</sup> Al tiempo que al especificar que el amparo será procedente sólo

<sup>269</sup> En el proyecto modificado se alude a los instrumentos internacionales aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>270</sup> Por nuestra parte habíamos sostenido este criterio con anterioridad, véanse nuestros estudios: *El juicio de amparo en contra de reformas constitucionales*, tesis de

por vicios en el procedimiento, implícitamente impide la justiciabilidad de una reforma constitucional en cuanto a su contenido.

Por otro lado, se distingue por primera vez con claridad entre procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y el resto de los procedimientos administrativos. La indebida confusión entre ambas categorías procedimentales es de negativas consecuencias para los gobernados. Así, en la fracción II del artículo 106 del proyecto se prevé la procedencia del amparo indirecto en contra de actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, *i. e.* de actos administrativos. Sin que se exija situación procesal alguna para la impugnación a través del amparo indirecto. Obviamente esto supone que se surten los demás requisitos para la procedencia del amparo, como el de cumplir con el principio de definitividad, por ejemplo.

En la fracción III del artículo 106 del proyecto se establece la procedencia del amparo indirecto contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en cuyo caso el amparo será procedente siempre que se trate de:

- La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado total o parcialmente sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.
- Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos, decidan sobre presupuestos procesales o constituyan violaciones relevantes del procedimiento.<sup>271</sup>

Nótese que en este tipo de procedimientos, pero sólo en esta clase de procedimientos, es necesario que el quejoso espere la etapa procedimen-

licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 1985; reiterado en “El juicio de amparo y las reformas constitucionales”, *Lex*, México, año II, núm. 6, abril de 1987; “El poder revisor de la Constitución”, *Lex*, México, año II, núm. 5, marzo de 1987, y “Breves consideraciones sobre el juicio de amparo como control de las reformas constitucionales”, *Anuario de derecho público. Los controles constitucionales*, México, núm. 1, 1997.

<sup>271</sup> En este caso, como en el de los juicios propiamente dichos, el proyecto modificado entiende por actos de ejecución irreparable los que afectan materialmente derechos sustantivos. Al analizar la fracción V del artículo 106 del proyecto nos ocuparemos de comentar la variante establecida por la Suprema Corte.

tal adecuada para la promoción del amparo. Como hemos indicado a propósito de la suspensión, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio son aquellos en los cuales el órgano administrativo resuelve una controversia entre particulares. No se trata de la simple emisión de actos administrativos en ejercicio de atribuciones o de los derivados de facultades de investigación. En aquéllos, dado el paralelismo con los procesos propiamente dichos, se justifica la espera en la impugnación por simple aplicación de las reglas de la teoría general del proceso.

En relación con los actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido, se trató de dar mayor claridad a los supuestos de procedencia. A pesar de que los términos de “fuera de juicio y después de juicio” no son de lo más afortunados, se decidió su permanencia en virtud de su larga utilización por parte de los tribunales federales que permite su correcta identificación.

De esta manera, se establece que si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución. Con esto se reciben los criterios que la Suprema Corte ha emitido en esta materia.

Por lo que hace a los procedimientos de remate, se considera como la última resolución aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior. Esto también recoge criterios de la Corte y evitaría las diversas confusiones que actualmente se presentan.

En la fracción V del artículo 106 del proyecto de la Comisión se establece que el juicio de amparo directo es procedente en contra de actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos, decidan sobre presupuestos procesales o constituyan violaciones relevantes de procedimiento. Éste

es el mismo criterio para los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

El entendimiento de actos de imposible reparación, con los alcances referidos en el párrafo que antecede, busca resolver los inconvenientes prácticos del criterio, por cierto ya superado, de que sólo se refiere a la afectación de derechos sustantivos, sin llegar al extremo de que cualquier resolución en los juicios comunes pueda ser impugnada a través del amparo indirecto.

Durante gran parte del siglo XX, los actos de ejecución irreparable fueron considerados como aquellos de los cuales no podía volver a ocuparse el juez al dictar la sentencia. Así fue sostenido por los tribunales federales.<sup>272</sup> Esto daba lugar a que prácticamente todos los acuerdos dictados durante un proceso fueran atacados mediante el juicio de amparo.

El criterio arriba citado dominó el funcionamiento del amparo, hasta que los señores magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, como integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, impulsaron una jurisprudencia en el sentido de que por actos de imposible reparación debe entenderse aquellos que afectan derechos sustantivos, en oposición de los que derivan en afectaciones meramente intraprocesales, las cuales, de resultarle al quejoso favorable la sentencia que se dictara en el juicio de origen, no le habrían causado daño alguno.<sup>273</sup> Este criterio fue asumido por la Tercera Sala de la Suprema Corte a partir de la ponencia del ministro Jorge Carpizo.<sup>274</sup>

272 Por ejemplo, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 217-228, sexta parte, p. 488; Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 205-216, sexta parte, p. 149; Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, séptima época, *SJF*, t. 205-216, sexta parte, p. 332; Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 193-198, sexta parte, p. 213; Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, séptima época, *SJF*, t. 90, sexta parte, p. 41; Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 84, sexta parte, p. 91; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXXXV, p. 254.

273 Respecto a lo que debe entenderse por actos de ejecución irreparable véase el anexo 2 del presente capítulo.

274 Tercera Sala, tesis 3a./J 4428/89, octava época, *SJF*, t. IV, primera parte, julio-diciembre de 1989, p. 279: "AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE APELACIÓN QUE DECIDE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 208, VISIBLE EN LA PÁGINA 613, CUARTA PARTE DEL APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1985). Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, la Tercera Sala estima conveniente interrumpir y

Con posterioridad, el criterio en comento fue aceptado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.<sup>275</sup>

Si bien es cierto que la tesis que comentamos es correcta desde el punto de vista técnico e histórico,<sup>276</sup> también lo es que en la realidad

modificar la jurisprudencia mencionada, para sostener como nueva jurisprudencia que conforme a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 114, fracción IV, de la referida Ley de Amparo, es improcedente que el mismo se promueva contra la resolución de apelación que decide sobre la excepción de falta de personalidad, porque no constituye un acto de ejecución irreparable al poder o no trascender al resultado del fallo, toda vez que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación sólo si sus consecuencias afectan directamente alguno de los derechos del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, que no podrían ser reparadas a través del amparo directo lo que no ocurre tratándose de las resoluciones que se pronuncian respecto a la excepción de falta de personalidad, porque sólo producen efectos intraprocesales, que si bien no pueden ser reparados en la sentencia definitiva del juicio natural, sí pueden serlo en el amparo directo”. Tercera Sala, tesis 3a./J 4329/89, octava época, *SJF*, t. IV, primera parte, julio-diciembre de 1989, p. 291: “EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. ALCANCES DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B, CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos procede el amparo indirecto ‘Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación...’. El alcance de tal disposición, obliga a precisar que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación, si sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, porque la afectación o sus efectos no se destruyen con el sólo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Por el contrario no existe ejecución irreparable si las consecuencias de la posible violación se extinguen en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica, porque tal violación es susceptible de ser reparada en amparo directo”.

<sup>275</sup> Pleno, tesis P/J 24/92, octava época, *SJF*, t. 56, agosto de 1992, p. 11: “EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ÉSTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS. El artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción IV previene que procede el amparo ante el juez de Distrito contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, debiéndose entender que producen ‘ejecución irreparable’ los actos dentro del juicio, sólo cuando afectan de modo directo e inmediato derechos sustantivos consagrados en la Constitución, y nunca en los casos en que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, criterio que debe aplicarse siempre que se estudie la procedencia del amparo indirecto, respecto de cualquier acto dentro del juicio”.

<sup>276</sup> Al respecto véase el estupendo trabajo de Bonilla López, Miguel, *El amparo contra actos en juicio de ejecución irreparable. Elementos históricos para su estudio*, tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 1993.

generó problemas prácticos e incluso técnicos. La imposibilidad de impugnar desde el inicio la carencia de presupuestos procesales, así como la necesidad de esperar para atacar violaciones procesales relevantes, implicó el alargamiento inútil de los juicios. Además de producir inconvenientes técnicos, como el derivado de la necesidad de plantear un juicio de amparo en contra de la ejecución de otro juicio de amparo.<sup>277</sup>

277 Pleno, tesis P/J 6/1991, octava época, *SJF*, t. VIII, agosto de 1991, p. 5: “PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción III, constitucional, en relación con los numerales 114, fracción IV, 158 y 159 de la Ley de Amparo, cuando se trate de violaciones cometidas dentro de un procedimiento, por regla general, es procedente el amparo directo, siempre que tales violaciones afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y, como excepción, procede el amparo indirecto ante el juez de distrito, cuando los actos en el juicio tengan una ejecución de imposible reparación o cuando afecten a personas extrañas al procedimiento. Los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación cuando afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de modo tal que esa afectación no sea susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irremediablemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trate. Por tanto, no pueden ser considerados como actos de imposible reparación aquéllos que tengan como consecuencia una afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal, pues los efectos de este tipo de violaciones son meramente formales y son reparables si el afectado obtiene una sentencia favorable. En consecuencia, la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad o la que, en su caso, confirme tal desechamiento al resolver el recurso de apelación correspondiente no debe reclamarse en amparo indirecto, pues no constituye un acto procesal cuya ejecución sea de imposible reparación, ya que a través de dicha excepción sólo se puede plantear la infracción de derechos adjetivos que producen únicamente efectos intraprocesales, los cuales pueden ser reparados si se obtiene sentencia favorable, máxime que el desechamiento de la referida excepción no implica, necesariamente, que el fallo deba ser contrario a los intereses del afectado. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos legales antes citados, la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad, o la resolución de alzada que confirme tal desechamiento de ser indebida, constituiría una violación procesal reclamable hasta que se dictara una sentencia desfavorable de fondo, a través del amparo directo, pues es innegable que tal violación, en ese supuesto, afectaría las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, toda vez que como la personalidad de las partes es un presupuesto básico del procedimiento, la sentencia que se llegara a dictar resultaría ilegal por emanar de un juicio viciado en uno de sus presupuestos. Debe añadirse que si bien las resoluciones que desechan la excepción de falta de personalidad no se encuentran previstas expresamente en ninguna de las primeras diez fracciones del artículo 159 de la Ley de Amparo, ello se debe a que se trata de una enumeración meramente ejemplificativa, como lo corrobora la fracción XI que se refiere a “... los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los



Derivado de ello, tanto la Suprema Corte como los tribunales colegiados de circuito se vieron precisados a encontrar excepciones casuísticas a la rígida regla de que por actos de ejecución irreparable se entiende sólo la afectación de derechos sustantivos. Si bien en la mayoría de los casos se cuidaron de manifestar explícitamente que se trataba de matices a la tesis jurisprudencial, salvo en el caso de la falta de personalidad en que la Corte acepta que modifica la tesis precedente.<sup>278</sup>

La correcta interpretación de la tesis de jurisprudencia P/J 4/2001, lleva a concluir que la Corte entiende que el amparo indirecto es procedente cuando se afectan derechos sustantivos o se llevan a cabo violaciones procesales relevantes; toda vez que en la tesis se afirma que “es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales”.

De conformidad con las razones anteriores, en el primer proyecto de nueva Ley de Amparo se estableció que los actos de ejecución irreparable para los efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto eran aquellos que vulneraran derechos sustantivos o constituyeran violaciones procesales relevantes. Se decidió deliberadamente por el establecer, como en otros casos, un concepto abierto para que los juzgadores resolvieran en los casos concretos las afectaciones procesales que tendrían la categoría de *relevantes*, ya que la determinación limitativa es inoperante para abarcar la complejidad de los distintos procesos, máxime cuando la norma en cuestión es aplicable a muy diversas materias.

Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda”. Además, congruente con ello la Constitución federal, en su artículo 107, fracción III, inciso *a*, sólo exige, para la procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos respecto de violaciones cometidas durante el procedimiento, que dicha violación afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, requisitos que sí se cumplen en la hipótesis a estudio. Por otra parte *si la sentencia definitiva del juicio ordinario, por ser favorable al demandado fuese reclamada por el actor en amparo y éste se concediera, la cuestión de falta de personalidad podría plantearse por el demandado como cuestión exclusiva en un nuevo amparo en contra de la sentencia dictada en acatamiento a la pronunciada en el juicio de amparo anterior*, en el que no se pudo examinar la cuestión de personalidad, fundándose esta conclusión en la interpretación sistemática de las fracciones II y IV del artículo 73 de la Ley de Amparo” (cursivas nuestras).

<sup>278</sup> Respecto a la improcedencia del amparo directo véase el anexo 3 de este capítulo.

Esta decisión, por lo demás, va en la misma línea que la tesis de jurisprudencia arriba referida.

Dentro de la amplia discusión que se dio sobre el proyecto se recibieron propuestas, sobre todo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, para adicionar los presupuestos procesales como impugnables en amparo bi-instancial. A pesar de que en opinión de la Comisión redactora la carencia de presupuestos procesales constituyen violaciones procesales relevantes, en atención de una mayor claridad, en el proyecto que se entregó para su revisión final a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció la procedencia del amparo indirecto en juicios y procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en contra de actos cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten derechos sustantivos, decidan sobre presupuestos procesales o constituyan violaciones procesales relevantes.

En el proyecto modificado se elimina la amplitud para la procedencia del amparo indirecto contenida en el proyecto de la Comisión en los términos arriba referidos, para establecer la procedencia de amparo bi-instancial tanto en juicios como en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio contra actos cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos exclusivamente los que afecten materialmente derechos sustantivos.

Consideramos que la modificación introducida en la versión final del proyecto es poco afortunada, al desestimar, por un lado, un gran consenso de la comunidad jurídica y, por el otro, al dejar a los gobernados en una situación más desfavorable que la de la Ley vigente, según ha sido interpretada por los tribunales federales. Además que se desconoce la jurisprudencia vigente establecida por el propio Pleno de la Suprema Corte.

En efecto, se considera que la redacción modificada es un serio retroceso, incluso respecto de la Ley vigente, por lo siguiente:

- a) La práctica demuestra que hay ciertas violaciones procesales que son de tal relevancia que lo más conveniente es que puedan ser, desde luego, impugnadas en amparo indirecto, ya que la espera al amparo directo en contra de la sentencia implicará para el afectado la necesidad de soportar un proceso que se ha seguido sobre bases frágiles; asimismo, provocará el retraso en los procesos al reponerse algunos juicios desde sus orígenes.

b) Por esas y otras razones, como ya se indicó, la Suprema Corte abandonó el criterio sostenido en anteriores integraciones de que los actos de ejecución irreparable son aquellos que sólo afectan derechos sustantivos. Hoy se acepta, de conformidad con los criterios de la Suprema Corte, la procedencia del amparo indirecto por lo menos en las violaciones procesales siguientes:<sup>279</sup> falta de personalidad,<sup>280</sup> negativa a la denuncia de juicio a terceros,<sup>281</sup> resolución que confirma el desechamiento de la reconvencción,<sup>282</sup> desistimiento tácito de la acción laboral,<sup>283</sup> competencia entre una Junta de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;<sup>284</sup> por su parte, los tribunales colegiados de circuito aceptan la procedencia del amparo indirecto en contra de diversas violaciones procesales relevantes, por ejemplo: recusación de peritos,<sup>285</sup> desechamiento parcial de una demanda,<sup>286</sup> negativa a declarar la caducidad de la instancia,<sup>287</sup> improcedencia de la vía,<sup>288</sup> resolución que declara improcedente el incidente de nulidad de notificaciones e impone una multa,<sup>289</sup> nulidad de actuaciones por indebido emplazamiento,<sup>290</sup> admisión de prueba documental de informes sobre da-

279 Con independencia de que, como ya se destacó, la jurisprudencia del Pleno 4/2001 permite la procedencia del amparo indirecto en los casos de ciertas violaciones procesales relevantes, de las cuales la falta de personalidad es sólo un ejemplo.

280 Tesis P/J 4/2001, ya citada.

281 Pleno, tesis P/J 147/2000, novena época, *SJF*, t. XII, diciembre de 2000, p. 17.

282 Pleno, tesis P/J 146/2000, novena época, *SJF*, t. XII, diciembre de 2000, p. 20.

283 Segunda Sala, tesis 2a./ J 41/99, novena época, *SJF*, t. IX, mayo de 1999, p. 468.

284 Segunda Sala, tesis 2a. CXI/98, novena época, *SJF*, t. VII, agosto de 1998, p. 499.

285 Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I. 6o. C. 138 C., novena época, *SJF*, t. VII, junio de 1998, p. 612.

286 Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito, tesis VII. 1o. AT. 27 A, novena época, *SJF*, t. XII, septiembre de 2000, p. 705.

287 Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, tesis XII. 1o. 8 K, novena época, *SJF*, t. XII, septiembre de 2000, p. 713.

288 Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I. 6o. C. 48 K, novena época, *SJF*, t. XI, mayo de 2000, p. 899.

289 Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I. 8o. C. 32 K, novena época, *SJF*, t. XI, abril de 2000, p. 932.

290 Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, tesis XIX, 1o. 24 C, novena época, *SJF*, t. XI, marzo de 2000, p. 994.

tos contables,<sup>291</sup> competencia,<sup>292</sup> incidente de reducción de embargo,<sup>293</sup> resolución que dispone no llamar a juicio a terceros,<sup>294</sup> admisión de demanda laboral que no se pronuncia sobre ciertos co-demandados,<sup>295</sup> levantamiento parcial del embargo,<sup>296</sup> etcétera.

Los anteriores son casos de graves violaciones procesales que exigen inmediata reparación. De aceptarse el texto modificado, todas estas violaciones tendrían que esperar a la sentencia definitiva y algunas se consumirían de modo irreparable, lo que implicaría para los gobernados una situación desventajosa respecto del sistema vigente.

- c) Debe resaltarse que el artículo modificado exige no sólo la afectación a derechos sustantivos sino que dicha afectación sea material. Se desconoce cuáles son los extremos para considerar una afectación como “material”, pero al parecer no es suficiente la afectación jurídica.
- d) La modificación al proyecto de la Comisión redactora va a contracorriente de las modernas tendencias de los tribunales constitucionales. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán sostiene que la tutela judicial debe dispensarse lo más pronto posible para que pueda reaccionarse a tiempo contra la lesión producida.<sup>297</sup>
- e) No debe olvidarse que de conformidad con la doctrina más avanzada, el debido proceso legal es un derecho fundamental, no un mero derecho accesorio; la violación grave a las formalidades esenciales del procedimiento es de igual jerarquía que la afectación a un *derecho sustantivo*.

291 Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito, tesis IV. 2o. P.C. 17 C, novena época, *SJF*, t. XII, julio de 2000, p. 806.

292 Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, tesis VII. 2o. C. 65 C, novena época, *SJF*, t. XI, febrero de 2000, p. 1040.

293 Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, tesis XIV. 1o. 9 C, novena época, *SJF*, t. XI, febrero de 2000, p. 1064.

294 Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, tesis VIII. 2o. J/12, novena época, *SJF*, t. XI, enero de 2000, p. 927.

295 Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito, tesis II. T. 125 L, novena época, *SJF*, t. XI, enero de 2000, p. 990.

296 Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, tesis IX. 2o. 11 K, novena época, *SJF*, t. X, noviembre de 1999, p. 954.

297 Sommermann, Karl-Peter, *op. cit.*, p. 57.

- f) Más grave aún resulta la modificación a la fracción III del artículo 106 del proyecto, que se refiere a procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, ya que además de resultar aplicables todos los comentarios anteriores, es un hecho frecuente que las leyes y reglamentos administrativos instauran procedimientos en los que no se cumplen de modo alguno las mínimas formalidades esenciales del procedimiento. Con el criterio propuesto se obligaría a los particulares a soportar injustamente procedimientos arbitrarios, cuyas consecuencias en gran cantidad de casos serían irreparables en la realidad.

En otro orden de ideas, se prevé la procedencia del amparo indirecto en contra de las resoluciones que en definitiva impliquen el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Se establece expresamente que se trata de las resoluciones que impliquen en definitiva el no ejercicio de la acción penal, para evitar confusiones y provocar que se acuda a los jueces federales en amparo únicamente cuando se hayan agotado todos los trámites internos en las instituciones persecutorias de los delitos.

Una particular dificultad revistió la recepción de la impugnación del desistimiento de la acción penal. Al margen de las deficiencias técnicas de la redacción del artículo 21 constitucional, se tenía la obligación de recoger el mandato constitucional de establecer la impugnación en contra de las resoluciones de desistimiento de la acción penal. Dentro de las discusiones en el seno de la Comisión redactora se planteó la imposibilidad de atacar *per se* la promoción de desistimiento del Ministerio Público, toda vez que se trataba de una promoción proveniente de una de las “partes” en el proceso penal. Sin embargo, de no impugnarse la promoción resultaría que el auto que la acuerda favorablemente no podría ser recurrido por vicios propios, ya que se limitaría la resolución judicial a proceder conforme a derecho, al acordar en sus términos la promoción de desistimiento.

Para superar estas complicaciones, se prevé que el amparo sea procedente en contra tanto de la promoción de desistimiento emanada del Ministerio Público como de la resolución judicial que le recaiga. Debe entenderse que, en su caso, deben ser impugnados ambos actos de autoridad,

pues, de lo contrario, se haría inviable el análisis de constitucionalidad del juez de distrito.

## VII. PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO

En relación con la procedencia del amparo directo se retoma, aunque con mayor claridad, el sistema vigente para la impugnación de normas generales en amparo directo. En tal virtud, se establece que cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva. Con esto se prevé expresamente que para los efectos del amparo directo se considerarán actos que no son de ejecución irreparable los que no afecten derechos sustantivos ni constituyan violaciones procesales relevantes. Nótese que se deja la redacción del primer proyecto de Ley de Amparo.

De ser aprobado el proyecto modificado en estos términos, para los efectos de impugnar una norma general en amparo indirecto con motivo de su primer acto de aplicación dentro de un juicio, los actos de ejecución irreparable que legitimarían la promoción del medio de control serían tanto los que afectan derechos sustantivos como los que constituyen violaciones procesales relevantes. Sin embargo, para los supuestos de impugnación de actos o resoluciones dictadas en juicio que se ataquen sin impugnar norma general alguna, únicamente será procedente el amparo indirecto si los actos afectan de manera material derechos sustantivos.<sup>298</sup>

Asimismo, se precisa, para evitar confusiones, que para los efectos de la ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda, y en materia penal con la consignación ante el órgano jurisdiccional.

Sin embargo, la principal aportación del proyecto en cuanto a la procedencia del juicio de amparo directo es la de plantear una solución para la problemática de los asuntos contencioso-administrativos en relación con la impugnación de normas generales en amparo directo.

298 Ya expresamos nuestra opinión en el sentido de que es necesario que se amplíe el concepto de actos de ejecución irreparable para los efectos de la procedencia del amparo indirecto en los términos del proyecto de la Comisión redactora.

Como es sabido y fue explicado en otra parte de este trabajo, la Ley de Amparo establece un complejo sistema de impugnación de normas generales, merced al cual los gobernados tienen una amplia gama de momentos en los cuales pueden atacar una norma general en cuanto a su constitucionalidad. Lo que, entre otras cosas, permite a los afectados planear la mejor manera de defender sus intereses de acuerdo con los casos concretos y su situación particular. En atención a este sistema, los gobernados pueden optar por diversos momentos para la impugnación de normas generales. El respeto a los derechos fundamentales de los gobernados exige que el sistema garantice posibilidades plenas de impugnación en todas y cada una de las ppciones que otorga la Ley de Amparo. Se trata de evitar la indefensión y lograr la total efectividad del sistema.

Dentro del esquema de la ley vigente existe una grave situación de indefensión en los amparos directos derivados de un juicio contencioso-administrativo y que, además, rompe la coherencia del sistema.

En efecto, de conformidad con lo previsto actualmente, el particular puede optar por impugnar la ley desde su entrada en vigor —si es autoaplicativa— o con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso —ya se trate de normas generales autoaplicativas no impugnadas como tales o estemos en presencia de normas generales heteroaplicativas—. En este segundo supuesto, el particular puede optar entre agotar el medio de defensa ordinario en contra del acto de aplicación de la norma general o impugnar ésta desde luego. La decisión de interponer el medio de defensa ordinario no implica, desde luego, el consentimiento de la norma general.

En caso de agotarse el medio de defensa ordinario, si en contra de la resolución de dicho medio de defensa procede algún recurso o juicio de legalidad, éste debe ser agotado antes de estar en posibilidad de acudir al juicio de amparo. Una vez iniciada debe concluirse con la *cadena de legalidad*.<sup>299</sup> Si la resolución final no es dictada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo se debe impugnar la ley a través de dicha resolución —considerada como acto de aplicación de la norma general— mediante amparo indirecto. Por el contrario, si la resolución final es pronunciada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, lo

<sup>299</sup> Así lo ha determinado, entre otros precedentes, la Segunda Sala en la tesis CXXXVII/97, novena época, *SJF*, t. VI, noviembre de 1997, p. 254.

procedente es promover amparo directo en contra de la citada resolución, sin que en el amparo la norma general constituya acto reclamado; tal norma general será atacada exclusivamente en los conceptos de violación.

El problema se presenta en los casos en que el particular obtiene de un tribunal de lo contencioso administrativo una resolución favorable, en la cual, como es obvio, únicamente se analizan los aspectos de legalidad del acto de aplicación, sin estudiar, en modo alguno, los aspectos de constitucionalidad de la norma general que fundamenta el acto recurrido. En tales casos, si se está en los extremos de que sea procedente la revisión en materia contencioso administrativa a que se refiere el artículo 104, fracción I, apartado B de la Constitución, la autoridad perdedora en el juicio de origen puede interponer tal medio de defensa. En virtud de que el particular ha obtenido sentencia favorable está impedido para plantear demanda de amparo directo, en la cual haga valer conceptos de violación en contra de la norma general para el caso en que la sentencia a su favor sea revocada con motivo del recurso de revisión en materia contencioso administrativa. Solamente cuando haya ganado el juicio de legalidad con nulidad para efectos, habiendo hecho valer cuestiones que provocarían la nulidad lisa y llana, es posible la promoción del amparo directo en el caso que nos ocupa.<sup>300</sup>

Siguiendo con el problema, si el tribunal colegiado que conoce de la revisión en materia contencioso administrativa resuelve en contra del particular y revoca la sentencia del tribunal contencioso administrativo, el particular se ve impedido para plantear las cuestiones de inconstitucionalidad relacionadas con la norma general. Esto en virtud de que en contra de las resoluciones de los tribunales colegiados en esta materia es improcedente el amparo por mandato constitucional.<sup>301</sup> Lo que significa colocar en estado de indefensión a los particulares, pero además, como ya se indicó, supone romper la lógica de la impugnación de normas generales a través del juicio de amparo.

Con la idea de resolver la situación arriba descrita, en el proyecto de nueva Ley de Amparo se establece que el juicio de amparo directo es procedente en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo

<sup>300</sup> Segunda Sala, tesis 2a. 50/96, novena época, *SJF*, t. IV, octubre de 1996, p. 282.

<sup>301</sup> Así lo dispone el artículo 104, fracción I, apartado B de la Constitución.



cuando éstas sean favorables al quejoso, para el solo efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

Asimismo, se prevé que en estos casos el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso-administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto, el tribunal colegiado de circuito de amparo resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso-administrativo y, únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.

### VIII. ALGUNAS OTRAS REFORMAS

En el proyecto se contiene otro tipo de modificaciones que nos limitaremos a enunciar:

- a) Se amplían los plazos para la promoción del amparo, el plazo genérico pasa de quince días a treinta, y el plazo contra normas generales autoaplicativas se propone de cuarenta y cinco días. Se establecen, asimismo, plazos para las impugnaciones derivadas de procesos penales y para la materia agraria.
- b) Se prevén nuevos requisitos formales y de fondo para las sentencias.
- c) Se reordenan los recursos, a efecto de darles mayor claridad y coherencia.
- d) Se perfecciona todo el capítulo relativo al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo para darle mayor orden y eficacia.
- e) Se suprimen el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia, lo que constituye una larga aspiración del foro mexicano.
- f) Se elimina la jurisdicción concurrente y la acumulación, la primera porque no tiene ninguna aplicación, la segunda porque parece que da lugar a frecuentes tácticas dilatorias. Se mantiene la jurisdicción auxiliar porque en algunos lugares de la provincia mexicana sigue teniendo todavía gran utilidad.

- g) Se reordenan los impedimentos para distinguir claramente entre excusas y recusaciones.
- h) Desaparece el Ministerio Público Federal como parte, dejándose exclusivamente para los amparos contra normas generales.
- i) Se modifica el término de tercero perjudicado por el de tercero interesado, y se prevé que el Ministerio Público Federal o local del proceso del que emane el acto reclamado pueda participar con el carácter de tercero interesado.

## IX. ANEXOS

### Anexo 1

	<i>Existencia total</i>	<i>Egresos total</i>	<i>Sobreseimiento</i>	<i>%</i>
<u>1990</u>				
Penal/civil	170258	157645	125324	79.4976
Administrativo	79331	69963	54398	77.7525
Agrario	5029	2301	415	18.0356
<u>1991</u>				
Penal/civil	152109	141825	110171	77.6809
Administrativo/ Trabajo	68031	61125	48870	79.9509
Agrario	5067	3026	539	17.8122
<u>1992</u>				
Penal/civil	140173	130695	99333	76.0036
Administrativo/ Trabajo	61468	59007	46840	79.3804
Agrario	4447	2946	478	16.2253
<u>1993</u>				
Penal/civil	137193	129380	94121	72.7477

*1994-1999*

No existen datos que permitan conocer el porcentaje de amparos resueltos por sobreseimiento.

*2000*

Movimientos de juicios de amparo en materia administrativa en los juzgados de distrito.

Existencia anterior: 8,889

Ingresos: 43,130

Reingresos: 825

Egresos: 42,962

Quedan: 9,882

Resueltos por Sobreseimiento: 29,513

Porcentaje: 68.6955%

Movimientos de juicios de amparo en materia civil en los juzgados de distrito.

Existencia anterior: 7,889

Ingresos: 36,173

Reingresos: 809

Egresos: 37,241

Quedan: 7,573

Resueltos por Sobreseimiento: 16,133

Porcentaje: 43.3205%

*Fuente:* anexos estadísticos del *Informe Anual de Labores* rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los años correspondientes.

*Anexo 2*

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I 4o. C, J/2, octava época, *SJF*, t. I, segunda parte-2, enero-junio de 1988, p. 827:

EJECUCIÓN IRREPARABLE, ACTOS DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B, CONSTITUCIONAL). En la legislación constitucional y secundaria que rige actualmente la procedencia del juicio de amparo contra actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, la correcta interpretación del artículo 107, fracción III, inciso *b*, de la carta magna, conduce a determinar que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación, si sus consecuencias son susceptibles de

afectar inmediatamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado, que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, como la vida, la integridad personal, la libertad en sus diversas manifestaciones, la propiedad, etcétera, porque esta afectación o sus efectos, no se destruyen fácticamente con el solo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Los actos de ejecución reparable no tocan por sí tales valores, sino que producen la posibilidad de que ello pueda ocurrir al resolverse la controversia, en la medida en que influyan para que el fallo sea adverso a los intereses del agraviado. El prototipo de los primeros está en la infracción de los derechos sustantivos, en razón de que éstos constituyen especies de los que la ley fundamental preserva al gobernado como géneros. El supuesto de los segundos, se actualiza esencialmente respecto de los denominados derechos adjetivos o procesales, que sólo producen efectos de carácter formal o intraprocesal, e inciden en las posiciones que van tomando las partes dentro del procedimiento, con vista a obtener un fallo favorable, por lo que, cuando se logra este objetivo primordial, tales efectos o consecuencias se extinguen en la realidad de los hechos, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar ninguna huella en su esfera jurídica. El diverso concepto de irreparabilidad que se ha llegado a sostener, que se hace consistir en la imposibilidad jurídica de que la violación procesal de que se trate pueda ser analizada nuevamente al dictar la sentencia definitiva, no se considera admisible, dado que contraría la sistemática legal del juicio de garantías, en cuanto que si se sigue al pie de la letra ese concepto, se llegaría a sostener que todos los actos de procedimiento son reclamables en el amparo indirecto, ya que los principios procesales de preclusión y firmeza de las resoluciones judiciales impiden que las actuaciones que causen estado pueden revisarse nuevamente en una actuación posterior, y esta apertura a la procedencia general del amparo indirecto judicial, pugna con el sistema constitucional que tiende a delimitarlo para determinados momentos solamente; además de que la aceptación del criterio indicado, traería también como consecuencia que hasta las violaciones procesales que únicamente deben impugnarse en el amparo directo fueran reclamables en el indirecto a elección del agraviado, aunque no fueran susceptibles de afectar inmediatamente las garantías individuales, lo que evidentemente no es acorde con la sistemática del juicio constitucional; y por último, desviaría la tutela del amparo hacia elementos diferentes de los que constituyen su cometido, contrariando sus fines y su naturaleza, al ensanchar indebidamente su extensión. A guisa de ejemplos de los actos procesales que tienen una ejecución de imposible reparación, vale la pena citar el

embargo, la imposición de multas, el decreto de alimentos provisionales o definitivos, el arresto, el auto que ordenará la intercepción de la correspondencia de una de las partes en las oficinas de correos, el que conminará a una parte para que forzosamente desempeñe un trabajo, el arraigo, etcétera, pues en los primeros tres casos se pueden afectar las propiedades y posesiones, en el cuarto la libertad personal, en el quinto el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, en el sexto la libertad de trabajo, y en el séptimo la de tránsito; y ninguna de estas afectaciones se podrá reparar en una actuación posterior en el juicio, ya que, verbigracia, en el caso del embargo, el derecho al goce, uso y disfrute de los bienes secuestrados, de que se priva por el tiempo que se prolongue la medida, no se restituye mediante el dictado de una sentencia definitiva favorable, aunque se cancele el secuestro y se devuelvan los bienes; el goce y disponibilidad del numerario pagado por concepto de multa no se puede restituir en el procedimiento; la libertad personal tampoco; la correspondencia interceptada ya no podrá volver a su secreto, etcétera, y en todos estos supuestos, la posible violación de garantías individuales subsistiría irremediablemente en unos, y en otros se haría cesar hacia el futuro únicamente hasta que se emitiera la sentencia definitiva.

### Anexo 3

Pleno, tesis P. CXXXV/96, novena época, *SJF*, t. IV, noviembre de 1996, p. 69:

AMPARO DIRECTO IMPROCEDENTE. SI YA SE RESOLVIÓ EL FONDO DEL ASUNTO EN OTRO JUICIO DE GARANTÍAS, LA CUESTIÓN DE PERSONALIDAD YA NO PUEDE PLANTEARSE EN UN NUEVO AMPARO (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA PUBLICADA BAJO EL RUBRO ‘PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNA LA SENTENCIA DEFINITIVA’). En la jurisprudencia que se interrumpe se establece la posibilidad de admitir un nuevo amparo directo por la parte que habiendo perdido la cuestión de personalidad, gana en cuanto al fondo, pese a que su contraparte obtuvo el amparo en contra de la sentencia definitiva; criterio que este Tribunal Pleno no puede seguir sosteniendo, porque es contrario al texto expreso del artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo y a los criterios que reiteradamente ha sustentado esta Suprema Corte, en el sentido de que en contra de los actos de ejecución de una

sentencia de amparo es improcedente la acción constitucional. En efecto, si la autoridad responsable dicta una sentencia, laudo o resolución en cumplimiento de una ejecutoria de amparo, la improcedencia del nuevo juicio de garantías se surte porque la causa prevista en la fracción II del invocado artículo 73 no distingue en cuanto a la naturaleza de la violación de garantías que se pretenda plantear en contra de una resolución dictada en ejecución de una sentencia de amparo. Esto es así, tomando en consideración que la causa de improcedencia de que se trata tiene su razón de ser en que la sentencia de amparo, con la calidad de cosa juzgada, que ha resuelto sobre la constitucionalidad de una sentencia definitiva o laudo, en cuanto al fondo de la controversia, crea un derecho en favor de una de las partes, por ser la verdad legal; de modo tal que admitir la procedencia de un nuevo juicio de amparo vulneraría el principio de cosa juzgada, aunque se aduzca que se trata de violaciones al procedimiento anteriores a ese acto, que no habían podido plantearse porque solamente producían efectos intraprocesales, y que el perjuicio se actualizaría con el dictado de una sentencia desfavorable, pues esta razón en realidad revela que hay actos dentro de juicio que por incidir en un acto procesal que pueda tener por consecuencia poner fin al juicio, debe resolverse como cuestión previa al dictado de una resolución que decida el fondo de la controversia. Luego, si la violación que incide en un presupuesto procesal como el de personalidad, ya no puede ser motivo de estudio en un segundo juicio de garantías, para no dejar en estado de indefensión a la parte interesada y, respetar la garantía constitucional relativa a que en los juicios deben observarse las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, debe admitirse, en esos casos, la procedencia del juicio de amparo indirecto. Con ello, se dará seguridad y certeza jurídica a las partes que intervienen en el proceso y se evitará la tramitación de juicios que implicarían pérdida de tiempo, desperdicio de recursos económicos y causación de molestias innecesarias; el análisis constitucional de las resoluciones que decidan sobre un acto de esa naturaleza cumplirá con la exigencia de una pronta administración de justicia, pues aun cuando el vicio que se atribuya al acto no exista, esta misma cuestión, saneada, ya no será motivo de estudio en el juicio de amparo directo que la parte interesada llegara a promover para el caso de que la sentencia definitiva le fuese desfavorable.

Así como, Pleno, tesis P/J 4/2001, novena época, *SJF*, t. XIII, enero de 2001, p. 11:

PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. Reflexiones sobre el tema relativo a la procedencia del amparo en contra de la resolución sobre la personalidad, condujeron a este Tribunal Pleno a interrumpir parcialmente el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 6/91, publicada en las páginas 5 y 6, del tomo VIII, de la octava época del *Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente al mes de agosto de 1991, cuyo rubro es: 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA', para establecer que si bien es cierto, en términos generales, la distinción entre actos dentro del juicio que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, lo que es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo, también lo es que dicho criterio no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que *es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales*, entre las que se encuentra precisamente el caso de la falta de personalidad. Para así estimarlo, debe decirse que las violaciones procesales son impugnables, ordinariamente, en amparo directo, cuando se reclama la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior. Esta afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias todas estas cuya concurrencia en el caso de la personalidad le imprimen a las decisiones que la reconocen o rechazan un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo. Esto es así, tomando en consideración que dicha cuestión es un presupuesto procesal sin el cual no queda debidamente integrada la litis, además de que, la resolución sobre personalidad no solamente

es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino que también es constitutiva. Ahora bien, debe precisarse que la procedencia del juicio de amparo indirecto contra las resoluciones que deciden sobre una excepción de falta de personalidad en el actor (y que le reconocen esa calidad), sólo es una excepción a la regla general de que procede aquél cuando los actos tienen una ejecución de imposible reparación, cuando se afectan derechos sustantivos. De lo anterior se infiere que la resolución sobre personalidad, cuando dirime esta cuestión antes de dictada la sentencia definitiva, causa a una de las partes un perjuicio inmediato y directo de imposible reparación que debe ser enmendado desde luego mediante el juicio de amparo indirecto, hecha excepción del caso en que la autoridad responsable declare que quien comparece por la parte actora carece de personalidad, porque entonces la resolución pone fin al juicio y debe combatirse en amparo directo (cursivas nuestras).