

## LA REFORMA EN EL DERECHO DE AMPARO

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Transformaciones de la legislación de amparo.* III. *La reforma de enero de 1984.* IV. *Las recientes modificaciones de mayo de 1986.* V. *Las tendencias esenciales de la evolución del derecho de amparo.* VI. *Las perspectivas futuras: la Suprema Corte como Tribunal constitucional y la declaración general de inconstitucionalidad.* VII. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

1. En este sencillo análisis panorámico de las transformaciones de nuestro derecho de amparo, que regula a la máxima institución procesal del ordenamiento mexicano, se recuerdan las esenciales enseñanzas del ilustre procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien dejó tan profunda huella en los juristas de nuestro país y por ello permanece entre nosotros no obstante su sentida desaparición física.

2. En efecto, el insigne maestro señaló en varios de sus trabajos sobre las instituciones procesales mexicanas, la estrecha vinculación del juicio de amparo con la teoría general del proceso y del derecho procesal, por ello la necesidad de su estudio de acuerdo con el método del procesalismo científico, sin desconocer con ello los aspectos peculiares de nuestra institución, que derivan de su creación y desarrollo de carácter histórico.

3. El juicio de amparo surgió en tres etapas: primero en la Constitución Yucateca de 1841, debido a las ideas del principal redactor del proyecto, Manuel Crescencio García Rejón; en segundo lugar en el documento conocido "Acta de Reformas" de 1847 (a la Constitución Federal de 1824), que se inspiró en los argumentos expresados por otro ilustre publicista mexicano: Mariano Otero; y finalmente, este desarrollo culminó con la consolidación del amparo en los aa. 101 y 102 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857.

4. El objeto esencial e inicial de la institución fue de manera exclusiva, la tutela de los derechos individuales de los gobernados, calificados

como “garantías individuales”, contra todo acto o disposición legislativa de cualquier autoridad, y de manera indirecta, la protección de las competencias constitucionales de la Federación y de las entidades federativas, pero siempre por conducto del agravio individual.

5. A partir de su consagración definitiva en la Carta federal de 1857 y en las diversas leyes reglamentarias de 1861, 1869 y 1882, así como en su incorporación a los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y de 1908, el derecho de amparo experimentó un desarrollo paulatino, en especial en cuanto a la impugnación de resoluciones judiciales, de tal manera que se transformó en esta materia, en una casación de carácter nacional, en cuanto instrumento para elevar al conocimiento de los jueces federales, y en última instancia de la Suprema Corte de Justicia, todas las controversias judiciales del país, incluyendo aquellas que se hubiesen iniciado ante los jueces de las entidades federativas y en las cuales se discutiese exclusivamente la aplicación de las leyes locales, sin plantearse cuestión alguna de inconstitucionalidad, todo ello en virtud de una interpretación desorbitada del a. 14 de la citada ley fundamental de 1857, pero que se impuso en la jurisprudencia a partir de la resolución de la Suprema Corte de Justicia pronunciada el 29 de abril 1869 en el conocido amparo promovido por el licenciado Miguel Vega contra una decisión del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa. Este fallo de la Corte se pronunció en contra de la prohibición expresa del a. 8o. de la Ley de Amparo de 20 de enero del mismo año, disposición que implícitamente fue declarada inconstitucional.

6. Son conocidos los factores sociales, políticos y económicos que influyeron en la aceptación de la impugnación de todas las resoluciones judiciales pronunciadas por los jueces del país, aun cuando en las mismas sólo se decidiera sobre la legalidad de leyes de carácter local, por lo que no insistiremos en ello en esta oportunidad; pero lo cierto es que el derecho de amparo se fue ampliando de tal manera, que en virtud del reconocimiento expreso que se hizo en los aa. 14, 16 y 107 de la carta federal vigente de 1917, en sus aa. 14 y 16, el juicio de amparo mexicano procede actualmente contra todos los actos de autoridad, (salvo excepciones muy restringidas), ya sean de carácter judicial, administrativo o legislativo, con la cual se protege a través del propio derecho de amparo, no sólo los derechos fundamentales de los gobernados, sino todo el ordenamiento jurídico del país, desde las disposiciones de un modesto reglamento municipal, hasta los preceptos de la Constitución federal.

7. Durante toda la segunda mitad del siglo XIX y las primeras déca-

das del presente, se prolongó la discusión sobre la conveniencia o defectos de esta ampliación del juicio de amparo, que se calificó de “degeneración” o de “evolución”, según los diversos puntos de vista, en los cuales intervinieron los juristas más destacados de esa época, entre ellos Ignacio Luis Vallarta, Ignacio Mariscal, León Guzmán y Emilio Rabasa.

En la actualidad, con apoyo en las disposiciones de los mencionados aa. 14 y 16 de nuestra Constitución política vigente, se considera irreversible esta transformación, y el último intento realizado por el gobierno del general Álvaro Obregón en el año de 1922, para retornar a la pureza constitucional del amparo, de acuerdo con las proposiciones adoptadas en el Primer Congreso Jurídico Nacional de 1921, fue rechazado categóricamente por la Cámara de Diputados ante la cual se presentó la iniciativa de reforma al a. 14 constitucional.

8. Tomando en cuenta lo anterior, el derecho de amparo ha sufrido una evolución paulatina pero constante, tanto en la doctrina como en la legislación y en la jurisprudencia, que han transformado la institución de acuerdo con los lineamientos del procesalismo contemporáneo, especialmente en los últimos años, con la posibilidad de un desarrollo futuro que permitirá la incorporación de nuestro juicio de amparo a los sistemas contemporáneos de justicia constitucional, al menos en el sector que está dirigido a la resolución de cuestiones estrictamente constitucionales.

## II. TRANSFORMACIONES DE LA LEGISLACIÓN DE AMPARO

9. No obstante que los aa. 103 y 107 de nuestra Constitución federal, que regulan las bases del juicio de amparo, han sido reglamentados sólo por dos leyes de amparo, promulgadas el 20 de octubre de 1919 y el 30 de diciembre de 1935, respectivamente, la segunda de ellas ha sido objeto de numerosas modificaciones que también han afectado a varios preceptos del a. 107 de la Constitución federal.

10. En efecto, entre las numerosas reformas a la legislación de amparo podemos señalar las promulgadas en las siguientes fechas: 31 de diciembre de 1942; 22 de diciembre de 1949; 30 de diciembre de 1950; 30 de diciembre de 1957; 3 de enero de 1963; 26 de diciembre de 1967; 29 de octubre de 1974; 21 de diciembre de 1974; 19 de diciembre de 1975; 30 de marzo de 1976; 30 de diciembre de 1976; 29 de diciembre de 1979; 9 de noviembre de 1982; 29 de diciembre de 1983 y 26 de abril de 1986.

11. Varias de ellas sólo afectan aspectos secundarios de la Ley de Am-

paro, pero otras han introducido reformas sustanciales, y entre ellas podemos mencionar las promulgadas en 1950 y en 1967, que significaron una transformación importante en algunos sectores del juicio de amparo, pero que no implican todavía un intento por una reforma de fondo a su estructura procesal. La primera de ellas que también implicó cambios constitucionales, entró en vigor en mayo de 1951 y su mayor trascendencia fue el establecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, integrados por tres magistrados y con la función específica de auxiliar a la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de los juicios de amparo tanto de una sola instancia como de doble grado, en aquellos aspectos que se consideraron de menor importancia.

12. La separación de la competencia entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia fue bastante complicada, pero en el aspecto esencial de rezago, se dividió el conocimiento del juicio de amparo contra sentencias judiciales, para atribuir la resolución de las infracciones procesales a los citados Tribunales Colegiados, y la decisión de las violaciones en cuanto al fondo a las Salas de la Suprema Corte; y respecto de los amparos de doble instancia, de los cuales el número más importante estaba constituido por los enderezados contra actos de autoridades administrativas, se encomendó a la Segunda Sala de la Corte, el conocimiento del segundo grado de los juicios de amparo formulados contra las autoridades administrativas federales (si bien la jurisprudencia amplió esta categoría incluyendo a las autoridades del Distrito Federal, los restantes se enviaron a los citados Tribunales Colegiados.

13. Otro aspecto importante inspirado en el anteproyecto formulado por la misma Suprema Corte de Justicia en el año de 1945, y que sirvió de antecedente a estas reformas, fue la introducción definitiva (con varios precedentes de carácter transitorio), del sobreseimiento por inactividad procesal, es decir, de la carga de impulsión para el promovente de amparos civiles y administrativos (excluyéndose la reclamación de la inconstitucionalidad de una ley), en un plazo de ciento ochenta días consecutivos, que la jurisprudencia consideró como hábiles, a partir de la última actuación procesal. En el supuesto de no cumplirse con esta carga, debía sobreseerse el juicio respectivo. Esta institución ha sido muy discutida desde entonces por un sector importante de la doctrina.

14. La segunda reforma significativa de la legislación de amparo fue la promulgada el 26 de diciembre de 1967 y publicada los días 25 de octubre de ese año y el 30 de abril de 1968, en vigor el 18 de octubre

de este último año. Se inspiró como la anterior, en la necesidad de aliviar el rezago de la Suprema Corte de Justicia, pues no obstante el auxilio de los Tribunales Colegiados de Circuito, volvió a incrementarse de manera ostensible el número de juicios de amparo sometidos al conocimiento del más alto tribunal de la República; por lo que el Pleno de la propia Corte elaboró un anteproyecto en el año de 1965, que sin modificación alguna hizo suyo el presidente Gustavo Díaz Ordaz y lo envió al Senado federal, como cámara de origen, en el mes de noviembre del citado año de 1965.

15. La preocupación principal de la Suprema Corte al elaborar el anteproyecto mencionado, y con posterioridad, al ser aprobado con ligeras modificaciones por el Congreso de la Unión, por parte del legislador, radicó, como periódicamente ha ocurrido, en aliviar la carga de la misma Corte a través de una nueva distribución de competencias, de tal manera que se remitieran mayor número de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número se incrementó.

16. No se advierte entonces la intención de realizar una reforma a fondo de la estructura procesal del amparo, sino de manera predominante, la corrección de errores técnicos en que habían incurrido las reformas de 1951, acentuando su preocupación en un nuevo reparto de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los propios Tribunales Colegiados, exclusivamente en relación con los juicios de amparo. Los aspectos esenciales de dichas modificaciones pueden enunciarse como sigue:

17. a) Se cambian las reglas de competencia para conocer del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, las que ya no se apoyan en las violaciones procesales o de fondo tratándose del amparo contra sentencias judiciales, sino que se toman en cuenta, respecto de los diversos juicios de amparo, criterios patrimoniales, de carácter social o constitucional, para establecer la citada distribución, reservándose a la Suprema Corte los de mayor trascendencia, como los relativos a la inconstitucionalidad de las leyes; las controversias familiares y del estado civil; la impugnación contra las sentencias de los tribunales federales (administrativos) y del trabajo y los de carácter penal; los conflictos sobre los derechos colectivos agrarios y de la pequeña propiedad; en materia civil y administrativa se fijaron criterios económicos mínimos y respecto de los amparos contra sentencias penales locales se tomó en cuenta la gravedad de la pena aplicada al acusado o a uno de ellos, si fueran varios en un mismo proceso, etcétera.

18. Un aspecto importante fue la introducción de la *facultad discrecional de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia* para conocer de los juicios de amparo de una o de doble instancia promovidos contra sentencias o actos administrativos, cuando en su concepto exista interés nacional, no obstante que por su cuantía correspondieran en principio a los Tribunales Colegiados de Circuito.

19. Este criterio de distribución apoyado en la importancia económica, social, jurídica o constitucional de los juicios de amparo respectivos, hizo renacer la polémica sobre si es posible dividir y clasificar las violaciones legales y constitucionales, ya que se ha sostenido que todas las infracciones de cualquier norma legal, de naturaleza o jerarquía que sean, deben considerarse de carácter constitucional con apoyo en los aa. 14 y 16 de la Constitución federal y por ello se insistió por algunos juristas sobre la necesidad de que la última instancia de todos los asuntos judiciales, llegase a través del amparo, hasta la Suprema Corte de Justicia, pues en su concepto no podían concebirse violaciones constitucionales de primera o segunda categoría; argumentación que consideramos discutible, y además, de imposible aplicación.

20. b) En segundo lugar, tomando en cuenta el rezago que abrumaba al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte, en cuanto al conocimiento de la segunda instancia de los juicios de amparo intentados contra la inconstitucionalidad de una ley que se le confirió desde 1958, se adoptó un sistema que se ha ido modificando de manera paulatina, para delegar a las Salas del propio alto tribunal la resolución de dicho juicio de amparo, una vez establecida la jurisprudencia obligatoria del citado Tribunal en Pleno, o de manera directa (a. 107, fr. VIII, de la Constitución federal, y 84, fr. I, inciso a) de la Ley de Amparo).

21. c) Se creó el amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos cuyos fallos se asimilaron a las resoluciones de los jueces ordinarios, ya con anterioridad se consideraban como actos formalmente administrativos y se impugnaban por conducto del amparo de doble instancia.

22. d) Se conservó, no obstante las críticas, la carga de impulsión de los juicios de amparo administrativos y civiles, exceptuándose la inconstitucionalidad de las leyes (excepción que se suprimió en la reforma constitucional y legal de 1975), y aquellos que versen sobre derechos individuales y colectivos de ejidatarios, comuneros y núcleos de población, pero se corrigió el grave error de técnica de las reformas de 1951, de manera que además del sobreseimiento del juicio en primera o única instancia por inactividad del promovente del amparo, se intro-

dujo la *caducidad en la instancia* para el segundo grado, por lo que en este último la impulsión corresponde al recurrente, con la consecuencia de que, al declararse dicha caducidad, queda firme la sentencia de primera instancia, y en todo caso, se amplía el plazo de promoción a trescientos días incluyendo los inhábiles (aa. 107, fr. XIV, de la carta federal, y 74, fr. V, de la Ley de Amparo).

23. e) Se extendió el ámbito de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales, no solamente respecto de la Suprema Corte en asuntos de amparo, sino también a los de carácter ordinario, así como en relación con las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, y comprendió la interpretación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales, así como la de las *leyes locales* que con anterioridad estaba excluida por un escrúpulo federalista, con lo cual culminó en forma abierta la *centralización judicial* (aa. 94 de la Constitución federal, 192 a 197 de la Ley de Amparo y 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial federal).

### III. LA REFORMA DE ENERO DE 1984

24. En estas modificaciones, que no implicaron reformas de carácter constitucional sino exclusivamente de las leyes de amparo y orgánica del Poder Judicial federal, se advierte ya una tendencia, que continúa en las reformas publicadas en mayo de 1986, para modernizar algunos aspectos envejecidos del derecho de amparo, tales como los relativos al concepto anacrónico del llamado "amparo de estricto derecho", así como el monto de las sanciones pecuniarias a los litigantes de mala fe, los que habían proliferado debido a que las multas fijadas en la legislación de amparo, en esta época de rápida caída del valor monetario, podían calificarse inclusive de ridículas, por lo que habían perdido totalmente su eficacia.

25. También se intentó, así sea débilmente, otorgar una repercusión mayor a la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia en relación con la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, especialmente a través de la aplicación obligatoria de la suplencia de la queja en beneficio de los peticionarios del amparo afectados por actos de autoridad que tengan su apoyo en los preceptos legales contrarios a la ley suprema.

26. A) Trataremos de señalar muy brevemente los principales aspectos de las citadas reformas promulgadas en diciembre de 1983, que iniciaremos con un examen sumario de las tibias modificaciones introdu-

cidas en el sector de mayor trascendencia constitucional de nuestro juicio de amparo, es decir, en el relativo a la *impugnación de las leyes inconstitucionales a través del propio juicio de amparo*, que es la única vía que tiene eficacia, así sea relativa, en nuestro ordenamiento jurídico si se toma en consideración que la posibilidad de plantear estas cuestiones en las controversias constitucionales reguladas por el a. 105 de la Constitución federal, además de referirse a la afectación de las entidades públicas respectivas, ha tenido escasa aplicación práctica.

27. Las modificaciones que se introdujeron en el campo del amparo contra leyes en las reformas mencionadas pueden dividirse en dos categorías: *a)* las relativas al planteamiento de la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas aplicadas en una sentencia definitiva de carácter judicial; y *b)* en relación con un procedimiento más acelerado cuando existe jurisprudencia obligatoria en esta materia.

28. Cuando se impugna la inconstitucionalidad de una ley en el juicio de amparo de una sola instancia, y que para efectos de estudio hemos calificado como *recurso de inconstitucionalidad* (para distinguirlo de la que podemos denominar *acción de inconstitucionalidad* que implica un ataque frontal a la ley combatida en amparo de doble instancia) el planteamiento de la inconstitucionalidad se realiza a través de lo que se ha denominado cuestión incidental o prejudicial (que indebidamente se ha considerado como vía de excepción), lo que debe considerarse reciente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en virtud de que tradicionalmente se consideró que existía un “monopolio” del Poder Judicial federal para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes por conducto del amparo de doble instancia.

29. En efecto, en los años cuarenta, con motivo de la famosa tesis sustentada por el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia el destacado jurista Gabino Fraga, se discutió ampliamente sobre si otros organismos judiciales (en ese caso, el Tribunal Fiscal de la Federación) podían desaplicar las leyes inconstitucionales con apoyo en lo dispuesto por el a. 133 constitucional, como una transcripción casi literal del artículo VI de la Constitución federal de los Estados Unidos y que incorporamos al a. 126 de la carta federal de 5 de febrero de 1857. Sin deslindar los problemas, la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal reafirmó su criterio sobre la vía de doble instancia como única para impugnar las leyes inconstitucionales, motivando dos estudios muy importantes de los destacados juristas mexicanos Antonio Martínez Bález y Antonio Carrillo Flores.

30. En los años subsecuentes existió incertidumbre sobre la posibili-

dad de plantear las cuestiones de inconstitucionalidad no sólo en el amparo de doble instancia sino también al combatir una sentencia judicial de carácter definitivo, situación esta última regulada indirectamente en las reformas a la legislación de amparo que entraron en vigor en mayo de 1951, puesto que en la fr. IX del a. 107 de la Constitución federal y en los aa. 83, fr. V, y 84, fr. II, de la Ley de Amparo, se introdujo el recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en el amparo de una sola instancia cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley, o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

31. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia admitieron en los años sesenta la impugnación de las disposiciones legales aplicadas en las sentencias combatidas en amparo de una sola instancia, pero sin una precisión sobre la forma del planteamiento respectivo, pues en ocasiones se consideraba necesario emplazar a las autoridades legislativas federales o locales, o enviar los autos al juez de Distrito para que conociera de la cuestión de inconstitucionalidad.

32. La explicación anterior es necesaria para comprender el alcance de la adición a la fr. IV del a. 166 de la Ley de Amparo que regula los requisitos de la demanda en el juicio de amparo de una sola instancia, y en la cual se dispone que cuando se impugne la sentencia definitiva o laudo por estimarse inconstitucional la ley aplicada, *ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, y la calificación de ésta por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa del fallo respectivo.*

33. Desde el punto de vista del procedimiento, la reforma de diciembre de 1983 ha procurado acelerar la tramitación cuando exista jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de una ley (además de establecer la obligatoriedad de la suplencia de la queja). Los aa. 156 para el amparo de doble instancia y 182 bis para el de un solo grado, reducen los plazos normales para la tramitación del proceso, en el primer supuesto, siguiendo el que ya estaba establecido para la jurisdicción concurrente (a. 37 de la Ley de Amparo), se señalan tres días improrrogables para la rendición del informe justificado y diez días contados desde el siguiente de la admisión de la demanda, para la celebración de la audiencia de fondo o audiencia constitucional. En el amparo de una sola instancia los plazos para alegar, pedimento del Ministerio Público y formulación de la ponencia, se reducen a la mitad de los previstos por los aa. 180 y 185 de la propia Ley de Amparo.

34. B) El principio *iura novit curia* y la suplencia de la queja. Uno de los aspectos esenciales del proceso contemporáneo consiste en el abandono del criterio exageradamente dispositivo del enjuiciamiento civil decimonónico, el cual dejaba a las partes el impulso del procedimiento así como la materia del proceso, en virtud de que una parte considerable de los códigos procesales contemporáneos, inclusive algunos latinoamericanos, han conferido al juzgador la dirección del proceso, la que incluye también la presentación de oficio de los elementos de convicción que el propio juez considere necesarios y que las partes no hubiesen aportado, y además, también dichas atribuciones de dirección implican la obligación de aplicar las normas jurídicas nacionales, las que se supone debe conocer e interpretar, —sólo el derecho extranjero en determinadas condiciones requiere de prueba— aun cuando las propias partes no lo hubiesen invocado de manera correcta, que es precisamente el alcance, en este supuesto, del citado principio *iura novit curia*.

35. Uno de los aspectos esenciales del citado principio en nuestro amparo está representado por la llamada *suplencia de la queja*, que surgió en el a. 107 de la Constitución federal, con el propósito de atemperar el exagerado formalismo que había adquirido el mismo amparo en los códigos federales de procedimientos civiles de 1897 y 1908 exclusivamente en beneficio del acusado en materia penal y sólo por parte de la Suprema Corte de Justicia, pero en 1951 se extendió a los actos apoyados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia, y en beneficio de los trabajadores en materia laboral; en 1963 para favorecer a los campesinos sujetos a la reforma agraria y finalmente en 1974, para proteger a los menores e incapaces; ampliándose a todas las materias en las reformas publicadas en mayo de 1986 (ver *infra* párrafos 76-79).

36. En este sector de la suplencia de la queja las reformas de diciembre de 1983 sólo fueron aclaratorias, puesto que se adicionó el a. 76 de la Ley de Amparo, para modificar este precepto, que consagraba de manera potestativa la suplencia de la queja respecto de los actos apoyados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la que ahora se transforma en obligatoria para los jueces de amparo, los cuales, además deben sujetarse a los plazos más breves introducidos en los aa. 156 y 182 bis del mismo ordenamiento, comentados anteriormente, (ver *supra* párrafo 33).

37. La reforma realmente importante se refirió a los supuestos en que no procedía entonces la suplencia de la queja, en los cuales se aplicaba el llamado amparo de estricto derecho regulado en materia civil por el

texto original del a. 79 de la Ley de Amparo, y que se extendió a las controversias administrativas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

38. Este principio del amparo de estricto derecho, criticado acerbamente y con toda razón por la doctrina, proviene de los aa. 759 y 767 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908 que pretendían restringir el amparo contra sentencias judiciales, el que se había convertido en un verdadero problema para la Suprema Corte de Justicia como claramente lo habían previsto el ilustre Emilio Rabasa, todo ello por la influencia extremadamente formalista y dispositiva de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1881.

39. La redacción del a. 79 de nuestra Ley de Amparo, de acuerdo con las reformas de diciembre de 1983 (modificada nuevamente en mayo de 1986), pretendió recoger los lineamientos del citado principio *iura novit curia*, a través de una corrección menos amplia que la relativa a la mencionada suplencia de la queja y por ello se reduce a la enmienda del error en la cita no sólo de los preceptos estrictamente constitucionales, que en la mayor parte de los casos, como ocurre con la invocación mecánica de los aa. 14 y 16 de la ley suprema cuando no se impugna su violación directa, sólo se utilizan como un simple apoyo formal para llevar el asunto al conocimiento de los tribunales federales.

40. La modificación que se introdujo en este aspecto en la reforma de diciembre de 1983 al texto del citado a. 79, se refiere a la rectificación en la mención de los preceptos de carácter legal, lo que resulta más frecuente, tomando en cuenta que una equivocación en las disposiciones legales aplicables a la controversia respectiva, no debe constituir un obstáculo en un sistema procesal moderno, para que el juez resuelva (con mayor razón cuando son evidentes) sobre las violaciones legales invocadas, puesto que debe conocer y aplicar las normas correctas.

41. El segundo aspecto del nuevo precepto legal se refirió a la facultad que se otorgó a los propios tribunales de amparo para examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin alterar los hechos expuestos en la demanda. Debe tomarse en consideración que por falta de asesoramiento, es frecuente que los argumentos de las partes no se expongan en forma adecuada y sistemática, pero los conocimientos que deben poseer los jueces federales les permite, al analizar en su conjunto dichos argumentos, interpretarlos en forma correcta y pronunciar una sentencia que debe aspirar

a una solución justa de la controversia y no a una decisión puramente convencional que se escude en la falta de claridad de los propios agravios o de los conceptos de violación.

42. Debemos tomar en consideración que no sólo en nuestro país sino en muchos otros, no existe un sistema eficaz de acceso a la justicia, por lo que los litigantes de escasos o inclusive medianos recursos económicos no tienen la posibilidad de contar con un asesoramiento profesional eficaz, indispensable en la impugnación de resoluciones judiciales y administrativas, que plantean problemas cada vez más técnicos y complejos.

43. C) *La probidad procesal y la elevación de las sanciones pecuniarias*. Uno de los aspectos que provocó debates, especialmente entre los abogados litigantes, pero también en algunos tratadistas, tenía relación con la elevación de las multas establecidas por la Ley de Amparo, introduciendo algunas otras que antes no existían, pues se llegó a sostener que estas modificaciones constituyeron una restricción a la procedencia del juicio de amparo.

44. Es preciso, por tanto, examinar la situación de las sanciones pecuniarias de acuerdo con los principios del proceso moderno, y no de manera aislada como lo hicieron los opositores a esta reforma. En efecto, uno de los aspectos del procesalismo contemporáneo consiste en exigir a las partes una conducta de colaboración con el juez para llegar a una solución justa de la controversia, desalentando el comportamiento indebido de las propias partes o de sus asesores, cuando utilizan todo tipo de maniobras para agotar y desorientar al adversario y al juez. Estos lineamientos éticos se califican como *probidad procesal*.

45. Debemos partir de dos supuestos apoyados en la experiencia judicial: el primero se refiere al abuso que se ha hecho del juicio de amparo, el cual se ha acrecentado en los últimos años, especialmente en la impugnación de las sentencias y resoluciones judiciales, y en segundo término, que al menos parcialmente, esa conducta indebida de los litigantes tenía como causa a la ineficacia de las multas establecidas para sancionar dicho comportamiento, cuya cuantía se fijó en su mayor parte en la época en que entró en vigor la actual Ley de Amparo (10 de enero de 1936); monto que se había convertido en irrisorio por la pérdida del valor de la moneda y tampoco poseían eficacia intimidatoria las que se habían modificado con posterioridad, puesto que también se fijaron hace varios años.

46. Por tanto, las modificaciones de diciembre de 1983 tuvieron dos propósitos esenciales; por una parte actualizar el monto de las multas y por la otra, apoyarse en un criterio flexible que hiciera innecesario

reformas continuas para adecuar dicho monto a las constantes variaciones monetarias que en los últimos años han sido muy acentuadas. Por ello fue necesario introducir un nuevo precepto en la Ley de Amparo, el a. 3o. bis, según el cual las multas previstas por el citado ordenamiento deben imponerse a razón de días de salario, tomando como base para su cálculo el mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de realizarse la conducta sancionada.

47. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la mayoría de los preceptos reformados implicaban sólo actualización de multas anteriormente existentes, como ocurrió con los aa. 16, 41, 51, 71, 90, 102, 149 y 152 y sólo en algunos otros como son los aa. 49, 61, 81 (éste sólo parcialmente), 103, 153 y 164, se introdujeron nuevas sanciones que no estaban previstas anteriormente, pero claramente justificadas puesto que pretenden impedir conductas indebidas muy frecuentes en la práctica judicial.

48. Además, debemos destacar que contra lo que alegaron algunos de los opositores a las reformas, dichas multas no se imponen con motivo de errores, equivocaciones o por el hecho de no obtener una resolución favorable (esto último equivaldría a una condena objetiva en costas) puesto que, aun cuando se encontraba implícito, el Congreso de la Unión, a propuesta de las comisiones respectivas, adicionó el citado a. 3o. bis con una disposición en el sentido de que: “El juzgador sólo aplicará las multas establecidas en esta ley a los infractores que, a su juicio *hubiere actuado de mala fe*”.

49. Resulta significativo el examen del a. 81 de la Ley de Amparo en su redacción de acuerdo con la reforma de 1984, pues si bien en su primer párrafo se sustituyó el monto de la multa anterior de mil a diez mil pesos, por la de diez a ciento ochenta días de salario, cuando el juicio de amparo se sobresea o se niegue la protección solicitada por haberse interpuesto la demanda sin motivo, los otros dos párrafos de este precepto aclaraban el criterio genérico que se adoptó para sancionar la conducta ilícita de las partes.

50. En efecto, al lado de una situación específica relativa al sobreseimiento por las causas de improcedencia apoyadas en la litispendencia o la cosa juzgada (frs. III y IV del a. 73 de la Ley de Amparo), que indicaban, en el mejor de los casos, un comportamiento negligente de los promoventes de dos juicios de amparo idénticos; las siguientes disposiciones podían considerarse como de carácter general, puesto que *consideraban como impropia la conducta procesal de las partes que tenía como propósito entorpecer la tramitación y solución del asunto, y ade-*

más, se agravó severamente la sanción en casos de reincidencia de ese comportamiento prohibido, la que podía elevarse hasta tres tantos de la suma señalada.

51. Precisamente en relación con este a. 81, el destacado tratadista Ignacio Burgoa Orihuela publicó un artículo periodístico en el que denunció en tono dramático, que: “La modificación de este precepto entraña un baldón para nuestro juicio de amparo”, por considerar que se traducía en una grave limitación para la interposición del mismo, especialmente para los gobernados de escasos recursos. Tenemos la convicción de que el conocido jurista mexicano interpretó sin la debida serenidad la citada reforma, que no significó, contra la respetable opinión del profesor Burgoa, una condena de carácter objetivo, que se impondría por el solo hecho del vencimiento, sino una sanción por conducta ilícita, que debe calificarse de acuerdo con un criterio discrecional del juzgador, el que debe apoyarse en parámetros objetivos señalados por el legislador, y que pretenden excluir la arbitrariedad que puede presentarse en casos aislados, como ocurre en cualquier decisión judicial, pero que puede corregirse a través de los recursos correspondientes. Debe tomarse en cuenta, además que el propio a. 81 de la Ley de Amparo fue modificado nuevamente en 1986, atenuando algunos de sus aspectos (ver infra párrafo 72).

52. Por otra parte, debemos tomar en consideración que la elevación de las sanciones económicas existentes entonces y la introducción de algunas nuevas, tuvo como finalidad obligar a los promoventes del amparo (que no son los únicos a los que pueden multarse), a las autoridades demandadas, así como a los terceros interesados, a conducirse, de una manera leal y correcta, evitando maniobras y subterfugios que desafortunadamente se han arraigado en nuestra actividad forense. En otros ordenamientos existen varios instrumentos establecidos para desalentar la conducta ilícita de las partes y en particular de los abogados que las asesoran, como son la condena en costas no sólo por criterios estrictamente objetivos, es decir, con motivo de resoluciones desfavorables, sino también con apoyo en el comportamiento indebido de las partes, que llega hasta el cobro de dichas costas inclusive al vencedor. Tampoco existen en nuestro sistema jurídico los códigos de ética profesional a los cuales deban sujetarse los defensores letrados de las partes, ni tampoco su afiliación obligatoria a los colegios de abogados, una de cuyas funciones es la de vigilar la conducta profesional de sus miembros, de manera que el único freno de nuestro ordenamiento para

desalentar la conducta ilícita, es el de las sanciones pecuniarias, las cuales habían perdido toda su fuerza y era necesario vigorizar.

53. D. *La actividad del Ministerio Público.* La situación de este representante social en el juicio de amparo ha sido muy variada, en virtud de que en las primeras leyes de amparo se encomendó al llamado promotor fiscal la función de defender la constitucionalidad o legalidad de los actos reclamados, al no reconocerse a la autoridad cuyos actos se impugnaba, como la parte demandada, y cuando expresamente se otorgó a esta última la calidad de parte en el a.670 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, se confirió al propio Ministerio Público Federal la función de promoción y vigilancia de la administración de justicia, que se tradujo en opiniones orientadoras y en la fiscalización de las actuaciones judiciales, de acuerdo con la concepción española del ministerio fiscal.

54. Esta fue la situación del citado representante social en los aa. 11, fr. III, de la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, y el texto original de la fr. IV del a. 5o. del ordenamiento vigente a partir del 10 de enero de 1936. Por este motivo, tanto la doctrina como la jurisprudencia calificaron a dicho Ministerio Público Federal como “parte reguladora” o “parte equilibradora” en el juicio de amparo, pero en estricto sentido no tenía la calidad de parte procesal puesto que no asumía una actividad contradictoria dentro del procedimiento respectivo, toda vez que no le estaba permitido presentar elementos de convicción, formular alegatos o interponer recursos.

55. Sin embargo, esta situación se fue transformando de manera paulatina en las sucesivas reformas al citado precepto legal, primero en 1951, que autorizó a dicho representante para intervenir sólo en los juicios de amparo en los cuales considerara que existe interés público, intervención que la práctica se limitaba a la elaboración de un dictamen, calificado como pedimento. Mayor importancia posee la modificación al mismo precepto el 20 de marzo de 1976 que autorizó al propio Ministerio Público para interponer todos los recursos establecidos por la referida Ley de Amparo, con lo cual se le confería, así fuera formalmente, el carácter de una verdadera parte, pero todavía de manera imprecisa en relación con las otras partes que asumen una actitud contradictoria en la controversia.

56. A pesar de lo anterior, la posición del Ministerio Público Federal no quedó aclarada, por lo que se realizó una nueva reforma por decreto legislativo promulgado el 29 de diciembre de 1980, que señaló sus dos funciones esenciales, es decir, “para promover la pronta y ex-

pedita administración de justicia”, y en segundo término para “interponer los recursos que señala la misma (Ley de Amparo)”.

57. No obstante, la incertidumbre persistió respecto a la legitimación del referido Ministerio Público Federal para interponer el recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de Distrito, en virtud de que algunos Tribunales Colegiados de Circuito estimaron que el propio Ministerio Público no resultaba afectado, como las otras partes, por las mencionadas resoluciones al carecer de la calidad de titular de un derecho subjetivo o de la representación de los intereses contradictorios.

58. En tal virtud, la modificación del invocado a. 5o., fr. IV, de la Ley de Amparo por la reforma de diciembre de 1983, se concretó a aclarar con toda precisión las dos funciones del Ministerio Público Federal, señalando que el mismo podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicha Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia, lo que está relacionado con las atribuciones que el a. 3o., fr. I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República promulgada el 17 de noviembre de 1983, otorga al citado Ministerio Público Federal en cuanto a la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad y que comprende su intervención como parte en todos los juicios de amparo.

59. Por otra parte, ninguna de las reformas relacionadas con la situación procesal del Ministerio Público ha tomado en cuenta su función de acusador en el proceso penal, en virtud de que el citado a. 5o. de la Ley de Amparo, al referirse al tercero interesado en el juicio de amparo promovido por el inculpado, sólo menciona al ofendido o a las personas que, conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en cuanto el propio ofendido no es parte para los efectos de la resolución de fondo en el mismo proceso penal, pero no se hace referencia al Ministerio Público, local o federal, que hubiese intervenido como acusador en el proceso ordinario y a quien el diverso a. 180 de la propia Ley de Amparo le otorga la facultad de formular alegatos en el amparo de una sola instancia contra la sentencia definitiva.

60. E. *Simplificación del procedimiento.* Una de las peticiones más insistentes de los abogados, se ha referido a la necesidad de hacer más sencillo el trámite, puesto que ha adquirido una extraordinaria complejidad que dificulta la intervención de las partes en el mismo. Lo anterior no resulta sencillo si se toma en consideración que el juicio de amparo asume varias funciones en alguna de las cuales es posible seguir

un procedimiento sencillo y rápido cuando, por ejemplo, se protege la libertad personal, especialmente fuera de procedimiento judicial, en el cual se aplican los lineamientos esenciales del *habeas corpus*; pero no sucede lo mismo cuando se trata de impugnar resoluciones judiciales o actos de la administración activa, respecto de las cuales el amparo posee las características del recurso de casación o del proceso de lo contencioso administrativo, que tienen naturaleza técnica y compleja.

61. No obstante lo anterior se puede lograr la depuración del procedimiento de amparo, en todos sus aspectos, si se suprimen formulismos y tecnicismos innecesarios, para lo cual es preciso realizar una revisión minuciosa de toda la Ley de Amparo, la que ha sufrido numerosas reformas que no siempre han sido cuidadosas. Como esto no era posible en las reformas parciales aprobadas en diciembre de 1983, se optó por modificar las situaciones más ostensibles, de las cuales sólo comentaremos las que a nuestro criterio asumen mayor significado.

62. Entre las reformas que pretenden la simplificación del procedimiento de amparo debemos destacar las que suprimieron la alternativa que existía en la legislación anterior para presentar la demanda o el recurso de revisión, ya sea ante el juez o tribunal que pronunció la resolución impugnada, por conducto de un juez de Distrito, o directamente ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados, según lo dispuesto por el texto original de los aa. 86 y 167 de la Ley de Amparo; opción que se prestaba a maniobras dilatorias de los litigantes y en todo caso, se traducía en el retraso de la tramitación del asunto.

63. El actual a. 163 de la Ley de Amparo, siguiendo el principio general de interposición de los medios de impugnación, dispone que en todo caso la demanda de amparo contra sentencias definitivas debe presentarse por conducto de la autoridad judicial demandada, y que ésta tendrá la obligación de hacer constar al pie de ese escrito la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y de la presentación de la instancia. Si no consta en autos la citada fecha de notificación, dicha autoridad, de acuerdo con el a. 164 en vigor y sin perjuicio de enviar los autos o constancias al tribunal de amparo, debe remitir la constancia respectiva dentro de las veinticuatro horas siguientes de aquella en que obre en su poder dicha información, pues en caso de omitirla o no enviarla en tiempo se le sancionará con multa de veinte a ciento cincuenta días de salario.

64. Al cambiar la complicada tramitación de los preceptos anteriores, los actuales aa. 167 a 169 con la reforma al a. 168 aprobada en 1986,

simplificaron el procedimiento de presentación de la demanda, la distribución de las copias de la misma y el emplazamiento ante el tribunal del amparo, al cual debe enviarse el expediente o las constancias necesarias, sancionando también al juez o tribunal demandado con una multa de veinte a ciento cincuenta días de salario cuando no remite dichos autos o constancias dentro de las veinticuatro horas siguientes de la presentación regular de la demanda, o en el plazo máximo de tres días en el supuesto de expedición de copias certificadas.

65. El motivo plenamente justificado que se adujo en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial correspondiente para adoptar este nuevo procedimiento, se apoya en el razonamiento de que el juez o tribunal que dictó el fallo impugnado y ante el cual debe presentarse la demanda, es el que tiene la obligación de decidir sobre la suspensión del acto reclamado, de emplazar a juicio a las partes, consignar la fecha de notificación de la resolución reclamada y remitir el expediente ante el órgano competente para conocer del juicio de amparo. Se agregó en dicha exposición de motivos, que con esa medida, además de lograrse mayor celeridad en la tramitación, se evita la maniobra frecuente de los litigantes de presentar directamente la demanda con el único propósito de retrasar la solución del asunto.

66. Por razones similares a las anteriores, se suprimió también la opción prevista en el a. 86 de la Ley de Amparo en su redacción original, que autorizaba a los recurrentes a interponer el recurso de revisión ya sea ante el juez de primer grado (de Distrito o superior del tribunal respectivo) o directamente ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados competentes, de manera que según el mismo precepto pero en su texto actualmente en vigor, el recurso debe presentarse únicamente ante el juez o tribunal de primera instancia, y además se amplió el plazo de cinco días anterior, al de diez días contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

67. Con el propósito de superar la costumbre fuertemente arraigada de presentar demandas o recursos ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados, en los aa. 86 y 165 de la Ley de Amparo, se adoptó la disposición enérgica de que dicha presentación directa (actualmente suprimida), no interrumpe los plazos respectivos, lo que implica una sanción rigurosa que obligará a los promoventes, y especialmente a sus abogados asesores, a tener mayor cuidado en el cumplimiento de las nuevas disposiciones.

68. Además de la ventaja que significa la simplificación y celeridad del procedimiento en la presentación de las demandas y recursos de re-

visión, debe destacarse la mejoría que implica para los litigantes el acudir a los jueces o tribunales que se encuentran próximos a su residencia habitual, y de no tener la necesidad de trasladarse a los lugares donde funcionan los Tribunales Colegiados de Circuito o inclusive hasta la ciudad de México para acudir ante la Suprema Corte de Justicia, o bien de encargar esos negocios a los abogados que realizan sus actividades profesionales en las últimas poblaciones.

69. F) *Corrección de algunos textos legales.* Las reformas de diciembre de 1983 a la Ley de Amparo también comprendieron la enmienda en la redacción de algunos preceptos que en su texto original o con motivo de las numerosas modificaciones posteriores, requerían de aclaración o precisión. Dichas correcciones fueron numerosas, por lo que nos limitaremos, dada la índole de este sencillo comentario, a mencionar el ejemplo que consideramos de mayor trascendencia.

70. Esta modificación se refiere al perfeccionamiento de varios de los preceptos que regulan la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales, que adolecían de numerosas repeticiones, y por el contrario, faltaba precisión en otros. Para lograr este propósito en las citadas reformas, se fundan en uno solo los anteriores aa. 192 y 193 de la Ley de Amparo, de carácter reiterativo y se unen en el actual 192, en el cual se establecen los lineamientos de la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia, tanto la sustentada por el Tribunal en Pleno como en las Salas, y se adicionan dos párrafos, necesarios para aclarar que también constituyen jurisprudencia las tesis que diluciden las contradicciones de sentencias de las Salas, (agregándose también las de los Tribunales Colegiados en las reformas de 1986) y que, cuando se trate de resoluciones sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes de los estados, dicha jurisprudencia podrá formarse con independencia de que las sentencias en las que se apoye provengan de una o varias de las propias Salas, tomando en consideración que dichos asuntos los conocen por turno y no por materia. El a. 193 vigente regula los requisitos de la jurisprudencia obligatoria de los Tribunales Colegiados de Circuito.

71. En las reformas que analizamos, se introdujo un nuevo precepto, el 194 bis, que también era indispensable, en virtud de que la publicación de las tesis de jurisprudencia obligatorias carecía de los lineamientos precisos y en ocasiones daba lugar a confusiones. En dicha disposición actual se establece que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, deben aprobar el texto de las citadas tesis de jurisprudencia, así como, en su caso,

las que la interrumpan o modifiquen, a fin de que determinen en forma expresa su contenido y alcance, puesto que estos criterios podían redactarse anteriormente por otros funcionarios judiciales, sin la intervención del órgano creador de la propia jurisprudencia.

#### IV. LAS RECIENTES MODIFICACIONES DE 20 DE MAYO DE 1986

72. Las reformas a la Ley de Amparo publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de mayo de 1986, introducen cambios en la redacción de varios preceptos: 2o., 7o., 17, 19, 23, 25, 27, 46, 66, 73, frs. VI y XII, 76, 79, 81, 83, 91, 94, 95, 99, 148, 166, 168, 172, 177, 180, 183, 186 y 192, y se adiciona uno nuevo, el 76 bis. Pero en realidad la mayoría de las modificaciones sólo pueden considerarse como correcciones gramaticales de los citados textos o aclaraciones necesarias por deficiencias de técnica jurídica y son muy escasas las que pueden considerarse de carácter sustancial. Nos limitaremos a realizar el examen de las de mayor trascendencia.

73. A) La reforma que consideramos realmente significativa es la que se refiere a la *ampliación de la suplencia de la queja a todas las materias*, y no exclusivamente a aquellas que se habían establecido de manera paulatina, con lo cual culmina la evolución señalada anteriormente (ver *supra* párrafos 35 y 36) en relación con el principio *iura novit curia*.

74. Esta ampliación de la suplencia fue propuesta por un grupo de senadores federales, los que presentaron primero una iniciativa para la reforma de la fr. II del a. 107 de la Constitución federal; la que fue aprobada por el órgano revisor de la ley fundamental, en los términos del a. 135 de la propia Constitución, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1986. En esta modificación constitucional se suprimieron los diversos supuestos específicos de la suplencia de la queja que consignaba dicho precepto constitucional, pero conservándose las disposiciones tutelares en beneficio de los ejidatarios, comuneros y los derechos colectivos agrarios de los respectivos núcleos de población.

75. Las disposiciones mencionadas fueron sustituidas por un precepto de carácter genérico: "En el juicio de amparo *deberá* suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución".

76. Con el objeto de reglamentar esta disposición fundamental, y de acuerdo con la segunda iniciativa presentada por los mismos senadores

federales, se introdujo en las reformas de 20 de mayo de 1986, al nuevo a. 76 bis, en el cual se regulan seis hipótesis, separadas en diversas fracciones, de suplencia de la queja, la que, además, es *obligatoria* para el juzgador en todos los supuestos: a) En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, disposición que conserva la situación anterior pero una mejor redacción; b) En materia penal la suplencia opera aun en ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo, lo que ya había reconocido la jurisprudencia calificándola de "suplencia máxima", y que resulta congruente con el principio *in dubio pro reo*. En esta misma dirección debe advertirse que se complementó este precepto con la modificación del diverso a. 168, segundo párrafo, que anteriormente establecía la posibilidad de que se tuviese por no interpuesta la demanda en amparo de una sola instancia en materia penal, cuando el promovente, es decir, el procesado, no presentase las copias de la citada demanda en el plazo que le fijara el juez o tribunal que dictó el fallo impugnado, y que no podía exceder de diez días. El nuevo precepto dispone que la falta de presentación de copias de la demanda de amparo penal de una sola instancia no será motivo para tenerla por no interpuesta, ya que el tribunal que conozca del amparo deberá ordenar de oficio la obtención de dichas copias.

77. c) De acuerdo con el tercer supuesto, la suplencia de la queja en los juicios de amparo promovidos o en los que figuren como partes, los campesinos sujetos de la reforma agraria, deberá sujetarse a los lineamientos del a. 227 de la propia Ley de Amparo, que establezca la obligación de los jueces de amparo para suplir la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los campesinos mencionados interpongan con motivo de dichos juicios. En nuestra opinión la citada suplencia no se circunscribe a la corrección de los errores o deficiencias en las instancias respectivas, sino que abarca también la presentación de oficio de los medios de convicción no allegados por las partes pero necesarios para el conocimiento de los hechos y la concesión del amparo, cuando proceda, respecto de los propios hechos probados, aun cuando fueren diversos de los señalados en la demanda (a. 225 de la propia Ley de Amparo).

78. d) En cuarto lugar, se dispone que la suplencia de la queja en materia laboral sólo se aplicará en favor del trabajador, lo que ya se había señalado en la redacción anterior del a. 76 y se había precisado por la jurisprudencia. No se incluye, por el contrario, el precepto relativo a la procedencia de la propia suplencia sólo cuando hubiese habido

en perjuicio del propio trabajador una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa, lo que significa que el juez del amparo debe corregir los errores, omisiones o deficiencias del referido trabajador cuando lo considere necesario para la resolución del proceso y no exclusivamente en casos de violaciones evidentes.

79. e) También se conserva la obligación del juez del amparo de aplicar la suplencia en beneficio de los menores de edad y de los incapaces.

80. f) En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente (es decir, se excluye del beneficio a las autoridades demandadas) una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Como hemos señalado con anterioridad, este es el aspecto de mayor trascendencia de las reformas de mayo de 1986, puesto que otorga una amplitud general a la suplencia de la queja, inclusive para los juicios de amparo en materias civil y administrativa, en las que tradicionalmente se aplicaba el principio del "estricto derecho" consagrado por el texto original del a. 79 de la Ley de Amparo, y que se suprimió en las reformas de 1984, pero sin extender la suplencia a estos supuestos.

81. Tenemos el convencimiento de que la innovación introducida en las últimas reformas a la legislación de amparo debe considerarse positiva, pues si bien crean un riesgo de posible arbitrariedad por parte de los jueces federales, los que pueden aplicar de manera desorbitada esta atribución; la implantación como regla general del principio *iura novit curia* es consustancial con la función directiva de los tribunales contemporáneos, que no pueden permanecer impasibles ante las violaciones ostensibles de la defensa de las partes, que generalmente se efectúan en perjuicio de los litigantes sin recursos y preparación cultural y que normalmente carecen de un adecuado asesoramiento. No sólo en los procesos en los cuales intervienen trabajadores y campesinos, o tratándose del acusado en materia penal, se presenta la desigualdad real de las partes, sino también en los conflictos civiles y mercantiles, en los que es frecuente que una de las partes se encuentre en situación de inferioridad; y desde luego en el proceso administrativo, en el cual la autoridad adquiere una situación preeminente por la índole misma de sus funciones y de sus actividades.

82. La extensión a todas las materias de la suplencia de la queja, que en los amparos civiles, y administrativos sólo procede en supuestos de violaciones *manifiestas*, es decir, (evidentes u ostensibles), al derecho de defensa de una de las partes (derecho de defensa previsto por el a. 14 de la Constitución federal), y requerirá de una mayor preparación

de los jueces y magistrados federales que deben aplicar esta institución. Sin embargo, este requerimiento es indispensable para todas las atribuciones de dirección del proceso que paulatinamente se han incorporado a nuestra legislación procesal en general, y de amparo en particular. En esta dirección es significativa la labor del Instituto de Especialización Judicial dependiente de la Suprema Corte de Justicia, regulado por el a. 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

83. De manera congruente con la ampliación de la suplencia de la queja, se modificó en mayo de 1986 la redacción del a. 79 de la Ley de Amparo, modificado en 1984, según lo expresamos con anterioridad (ver *supra* párrafos 40-41), para suprimir la referencia a los casos en que no procedía la mencionada suplencia (amparos civiles y administrativos), ya que la citada institución es aplicable ahora en todas las materias, aun cuando con modalidades específicas en algunas de ellas.

84. B) Una segunda modificación que resulta conveniente destacar aun cuando carezca de la trascendencia de la que se refiere a la suplencia de la queja, es la que afectó a la redacción del a. 81 de la Ley de Amparo, reformado a su vez en 1984 (ver *supra* párrafos 49-50), en cuanto regula los principios generales para la aplicación de sanciones económicas a la conducta indebida de las partes y de sus abogados, o ambos, al promover de manera abusiva el juicio de amparo.

85. Señalamos anteriormente, que la adecuación de las multas a los valores monetarios actuales, tomando en cuenta las variaciones del salario mínimo general, provocó una reacción desfavorable en un grupo de abogados que objetó esos cambios establecidos en 1984, por considerar que restringían indebidamente el acceso de los gobernados ante los tribunales de amparo. Señalamos que dichas reformas no implicaron restricción alguna al ejercicio del derecho de acción de amparo, puesto que sólo se sanciona la conducta inadmisibles de los litigantes, cuando los mismos hubiesen obrado de *mala fe*, según lo dispuesto por el a. 80. bis de la propia Ley de Amparo.

86. En 1986 el legislador precisó los motivos genéricos de mala fe, (además ostensibles en la práctica judicial), en la interposición del amparo, del cual se abusa con mucha frecuencia. El a. 81 en su redacción actual dispone que cuando se dicte sobreseimiento o se niegue la protección en el juicio de amparo, se impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, de acuerdo con las circunstancias del caso, cuando se advierta que dicho amparo se promovió con el propósito de retardar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas.

87. Se suprimieron por considerarse innecesarias las sanciones pecuniarias cuando el sobreseimiento se hubiese dictado por la improcedencia del juicio en los casos de *litis pendentia* o cosa juzgada (frs. III y IV del a. 73 de la Ley de Amparo), supuestos en los cuales, en el mejor de los casos, existe un notorio descuido por parte de los promoventes, pero en los que, de acuerdo con la regla del a. 3o. bis del mismo ordenamiento, no podía imponerse la multa sino cuando existiera mala fe, por lo que ahora con mejor técnica, tiene aplicación la regla general.

88. Por el contrario, no consideramos justificada la supresión del párrafo tercero del referido a. 81, que establecía un agravamiento de la sanción pecuniaria, hasta tres tantos de la suma máxima señalada, en los casos de *reincidencia*, pero que además, sólo se imponía al representante o autorizado en el asunto, y no al promovente del amparo. Si bien es verdad que el monto actual de las sanciones pecuniarias pueden desalentar conductas indebidas de los abogados, no pueden evitar que en algunos supuestos, cuando se controvertan cuestiones de gran valor económico, se produzca reincidencia en la mala fe de los litigantes, con mayor razón en cuanto no existe, como hemos señalado anteriormente (*supra* párrafo 50) la colegiación obligatoria, que faculte a las asociaciones profesionales a vigilar la conducta de sus agremiados.

## V. LAS TENDENCIAS ESENCIALES DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE AMPARO

89. Después de realizar un examen superficial a las modificaciones que se han introducido en la legislación de amparo en los últimos años y tomando en cuenta también los cambios en la competencia de los tribunales federales que conocen del juicio de amparo, podemos señalar las siguientes proyecciones esenciales:

90. A) En primer término podemos observar una tendencia cada vez más acentuada para reducir la competencia de la Suprema Corte de Justicia, de manera que conozca sólo de las controversias de amparo de mayor significación jurídica, social o económica, trasladando hacia los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número se ha incrementado de manera notable, todos los demás que se consideren de menor importancia. Esta modificación constante en el conocimiento de la Suprema Corte de Justicia se ha realizado a través de dos instrumentos: no sólo se advierte en las reglas de competencia del más alto tribunal de la República, particularmente en las reformas de 1950 y de 1967, sino tam-

bién y de manera paulatina y con mayor vigor, a través de facultades discrecionales de la Suprema Corte.

91. En efecto, señalamos que en el año de 1967 se otorgaron a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia atribuciones discrecionales para solicitar de los Tribunales Colegiados de Circuito la remisión de aquellos juicios de amparo en materia administrativa, que no obstante tener una cuantía inferior de aquella que se exigía para su conocimiento directo por el más alto tribunal del país, se consideren, a juicio de dicha Sala, de importancia trascendente para los intereses de la Nación (ver *supra* párrafo 18).

92. En las reformas promulgadas en diciembre de 1983 se ampliaron de manera considerable dichas facultades discrecionales al conferirse a las Salas restantes, es decir, Primera (penal) Tercera (civil) y Cuarta (laboral), facultad discrecional de enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito que correspondan, para su resolución, los juicios de amparo promovidos ante ellas, cuando carezca de importancia y de trascendencia sociales. A la inversa, dichas Salas pueden ordenar a los propios Tribunales Colegiados que les remitan los procesos de amparo que por su especial entidad deban ser resueltos por ellas. En ambos supuestos, la Suprema Corte de Justicia procederá únicamente de oficio o a petición del Procurador General de la República (aa. 24, fr. XIV; 26, fr. XII y 27, fr. X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

93. Esta forma de reducir la competencia de la Suprema Corte en materia de amparo obedece a una vigorosa corriente doctrinal que ha señalado la necesidad de aproximarse al ejemplo de la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos, la cual conoce de un porcentaje predominante de controversias a través de su facultad discrecional que se plantea a través de la instancia conocida con la denominación de *certiorari*, que le permite elegir sólo aquellos asuntos que a su juicio plantean cuestiones novedosas de constitucionalidad, y decidir que los restantes deben quedar firmes o bien transmitirse a los tribunales de circuito de apelación, que realizan una función auxiliar, como ocurre con los colegiados de circuito mexicanos, para que resuelvan dichos conflictos de acuerdo con la jurisprudencia de la propia Corte.

94. B) Una segunda tendencia notoria en las reformas que entraron en vigor de mayo de 1951, ha consistido en ampliar de manera paulatina pero constante, la institución correctora de las deficiencias de la parte débil o mal asesorada en el juicio de amparo, que se conoce con el nombre de *suplencia de la queja*, que primero sólo se aplicaba en materia penal en beneficio del acusado promovente, pero que posterior-

mente a dichas modificaciones se extendió a los promotores del amparo contra actos que se apoyen en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; en beneficio del trabajador y de los menores e incapaces, y de manera particular para corregir los errores de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, puesto que, en nuestro concepto, en esta materia comprende dicha suplencia la obligación del juez del amparo de allegar al proceso las pruebas que no hubiesen aportado las partes y considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos controvertidos y además, la concesión de la protección respecto de los propios hechos efectivamente demostrados, aun cuando fueren diversos de los señalados en las instancias de los propios campesinos.

95. Esta evolución culminó en las reformas constitucionales y legales publicadas en abril y mayo de 1986, por las cuales se amplió la suplencia de la queja en las materias en las que todavía no se aplicaba, es decir, civil y administrativa, de manera que en la actualidad, dicha suplencia es *obligatoria* para los jueces y tribunales de amparo en *todas las materias*, pero en los conflictos civiles y administrativos sólo en el supuesto que se advierta que ha habido en contra del quejoso o recurrente una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa. Lo anterior, en relación con el texto modificado en 1984 y 1986 del a. 79 de la Ley de Amparo, que autoriza a dichos juzgadores para corregir los errores que cometan las partes en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda, significa la implantación de manera firme del principio *iura movit curia*, que se ha replanteado en los ordenamientos procesales contemporáneos como uno de los postulados esenciales del procesalismo científico, que atribuye al juez la dirección del proceso, aun en aquellos aspectos en que tradicionalmente había imperado el principio dispositivo.

96. C) El tercer sector en el cual se observa una evolución importante en las recientes reformas a la legislación de amparo, se refiere al *deber de lealtad y probidad* de las partes en el juicio de amparo, y específicamente de los abogados que las asesoran, que deja de tener un significado exclusivamente ético para asumir carácter jurídico, en cuanto la violación de este principio, desafortunadamente muy frecuente en nuestra práctica forense en materia de amparo, se sanciona con multas de

cuantía elevada, con el objeto de desalentar a aquellos que pretenden lograr ventajas indebidas de subterfugios y maniobras. Este principio que se advierte ya con claridad en las reformas de 1984 y 1986, se ha reforzado en virtud de la adecuación de la cuantía de las multas, cuyo monto tiene como base el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de realizarse la conducta sancionada, ya que el sistema anterior de tomar en cuenta una cantidad fija, ya no tenía ninguna eficacia debido a la pérdida muy acelerada del valor monetario. En el a. 81 de la Ley de Amparo, se establecieron las reglas generales sobre la violación de este deber de lealtad y probidad, de manera que la sanción debe imponerse por el juzgador cuando se advierta que el juicio de amparo se promovió con el propósito de retardar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer las resoluciones respectivas, y además, siempre que los infractores hubiesen actuado de mala fe, de acuerdo con el a. 3o. bis de la misma Ley de Amparo.

97. Aun cuando esta situación ha provocado objeciones de un sector de abogados litigantes y de algunos tratadistas, la misma resulta justificada y deben perfeccionarse los instrumentos que obliguen a los asesores de las partes a comportarse como verdaderos colaboradores del juez, sin descuidar su deber de defensa de la parte respectiva, puesto que en nuestro ordenamiento, no obstante los abusos evidentes en la interposición y tramitación del juicio de amparo, no existe la condena en costas, ni tampoco la fiscalización de los colegios de abogados sobre la conducta de sus agremiados, puesto que en nuestro ordenamiento no existe la colegiación obligatoria. Por otra parte, debería seguirse el ejemplo de las recientes reformas al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, promulgadas en diciembre de 1984, y en las cuales se introduce el Registro Judicial para anotar las infracciones de los abogados de las partes que puedan motivar la imposición de sanciones, incluyendo las de carácter pecuniario (a. 61 en su texto vigente).

## VI LAS PERSPECTIVAS FUTURAS: LA SUPREMA CORTE COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA DECLARACIÓN GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

98. Como hemos señalado anteriormente, se observa una marcada tendencia hacia el otorgamiento de facultades discrecionales a la Suprema Corte de Justicia para decidir sobre su propia competencia, si bien no en la forma tan amplia como la que se ha conferido a la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos a través del *certiorari* (ver *supra* párrafos 91-93), con independencia de la modificación de las reglas de compe-

tencia del más alto tribunal de la República para dejarle sólo el conocimiento de los juicios de amparo de mayor trascendencia jurídica, económica o social.

99. En esta dirección podemos señalar el resurgimiento de los ensayos legislativos de 1944 y de 1959, en los que se presentaron iniciativas, la primera por el presidente Manuel Ávila Camacho y la segunda por el senador Rodolfo Brena Torres, a fin de que la Suprema Corte de Justicia conociera de manera exclusiva cuestiones directas de constitucionalidad, confiriendo totalmente a los tribunales de circuito (los colegiados todavía no se creaban en la primera fecha) el conocimiento de los juicios de amparo en los cuales se discutieran sólo la aplicación de disposiciones legislativas ordinarias.

100. Actualmente las proposiciones mencionadas, que en su tiempo fueron muy discutidas y no tuvieron aceptación, se han abierto paso de manera paulatina en la doctrina y en las modificaciones legislativas que hemos mencionado con anterioridad, pues se observa que de manera irreversible se avanza hacia la configuración de la Suprema Corte mexicana como un verdadero tribunal constitucional que conozca y decida sobre la aplicación de las disposiciones de la Constitución federal.

101. Dentro de este desarrollo del más alto tribunal de la República, podemos señalar algunos aspectos esenciales que deben analizarse con mayor profundidad que hasta este momento con el objeto de modificar criterios tradicionales que se oponen a esa transformación, si tomamos en cuenta los profundos cambios que se observan en la justicia constitucional de nuestra época y ante los cuales no podemos permanecer indiferentes, si bien debemos adaptarlos a nuestro ordenamiento a través de los lineamientos y peculiaridades que requiere nuestra tradición jurídica.

102. El primer problema que es necesario examinar es el relativo al de las llamadas "*cuestiones políticas*", debido a los cambios sustanciales al criterio que por muchos años se ha conservado en la jurisprudencia de los tribunales supremos, en el sentido de que las decisiones de carácter político no podían ser examinadas por los órganos judiciales en virtud de que los mismos no estaban facultados para decidir sobre problemas que corresponden a la esfera discrecional de los restantes órganos de gobierno. En esta materia ha existido un largo camino que la doctrina ha calificado como "lucha contra las inmunidades del poder", que ha reducido paulatinamente la esfera de las cuestiones "no judiciales".

103. También en esta materia podemos acudir en vía de ejemplo, a las transformaciones operadas en la jurisprudencia de la Suprema Corte

Federal de los Estados Unidos, en la cual había predominado la exclusión en el conocimiento de las llamadas “cuestiones políticas” (*Political Questions*) pero que se modificó sustancialmente en los años sesenta de este siglo, en cuanto la misma Corte norteamericana ha resuelto controversias que tradicionalmente se estimaban dentro de esta materia, incluyendo problemas relativos al régimen electoral de las entidades federativas.

104. En el ámbito latinoamericano los tribunales han sido mucho menos audaces y en términos generales, se han mantenido dentro del esquema clásico de los actos políticos no justiciables, actitud que ha sido favorecida, cuando no provocada, por la administración, para impedir la intervención judicial respecto de algunos de sus actos que han sido calificados como “actos de gobierno”.

105. Sin embargo, algún intento se ha hecho para precisar los límites del carácter político de los actos de gobierno, a través del concepto de *razonabilidad*, que esencialmente ha sido sostenida por la Corte Suprema argentina, y en algunos ordenamientos se han establecido tribunales electorales a través de los cuales se establecen los límites jurídicos de una de las materias que se han considerado “políticas” por excelencia.

106. Por este motivo, entre las conclusiones que se adoptaron en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, que se efectuó en la ciudad de México durante los días 27 a 30 de agosto de 1975, se aprobó lo siguiente: “La función jurisdiccional de los tribunales latinoamericanos, especialmente las Cortes Supremas y el ejercicio de la función de justicia constitucional, sólo podrá lograr efectividad, así sea limitada, cuando se superen los obstáculos hasta ahora insalvables de la *interpretación desorbitada de los actos políticos y de gobierno*, así como las constantes declaraciones de emergencia y la promulgación de estatutos calificados con razón o sin ella de “revolucionarios” y para ello podrían utilizarse los instrumentos de la “razonabilidad” que ha sostenido valientemente la Suprema Corte argentina, y en lo que resulte aplicable, el recurso de “desvío de poder”, creado por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, para determinar los límites de las facultades discrecionales del ejecutivo”.

107. Restringiendo el examen al juicio de amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia desde hace tiempo ha aceptado el conocimiento y resolución de las controversias de amparo sobre las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, en virtud de que ha sustentado la tesis obligatoria de que: “El uso del arbitrio o de la

facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo cuando se ejercita en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretenda apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica” (Tesis 372, pp. 628-629, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1985, Tercera parte, II, Segunda Sala).

108. Pero en cuanto a los derechos políticos de los gobernados, la jurisprudencia obligatoria de la propia Suprema Corte de Justicia ha mantenido el criterio inalterable desde hace muchos años en el sentido de que: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo porque no se trata de garantías individuales”, (Tesis 128, p. 192, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1985, Octava Parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), como una orientación muy restrictiva sobre las funciones del más alto tribunal de la República, puesto que resulta evidente que a través de otros aspectos de su competencia, como las controversias constitucionales reguladas por el a. 105 de la Constitución o el procedimiento investigatorio a que se refieren los párrafos tercero y cuarto del a. 97 de la misma carta fundamental, ha debido conocer y en ocasiones resolver, cuestiones que pueden calificarse como de carácter político.

109. No se trata de examinar a este respecto si el juicio de amparo tiene o no carácter político, como lo sostuvo un sector de la doctrina, especialmente el siglo anterior, sino reflexionar sobre si puede tutelar también además de los derechos individuales de carácter tradicional y los de carácter social incorporados por la Constitución de 1917, algunos de los derechos políticos otorgados por la misma ley suprema.

110. En este sentido, la doctrina contemporánea ha considerado que los derechos políticos son claramente derechos humanos, de la misma categoría de los derechos individuales clásicos o los sociales surgidos a partir de la primera posguerra; pero lo más importante es determinar si los citados derechos políticos pueden considerarse, además, como *derechos fundamentales*, es decir como aquellos reconocidos en la Constitución y que además poseen la posibilidad de ser tutelados procesalmente.

111. Ya desde el siglo anterior y de acuerdo con las disposiciones de la carta federal de 1857, Ignacio Luis Vallarta sostuvo que como “garantías individuales” no sólo podían invocarse en el juicio de amparo

las que se consignaban en los primeros 28 artículos de dicha ley suprema (como ocurre también con la Constitución vigente), sino también aquellos preceptos que si bien no hablaban de esos derechos, los explicaban y complementaban.

112. De acuerdo con esta tesis extensiva de los derechos consagrados constitucionalmente, es decir, de los derechos fundamentales de carácter individual, ha sido posible ampliar la tutela del juicio de amparo a los derechos sociales consagrados por el a. 123 de la carta federal, así como al concepto de proporcionalidad y equidad de los impuestos establecido por el a. 31, fr. IV, de la misma Constitución.

113. Desde este punto de vista, existen algunos derechos políticos de los ciudadanos mexicanos que deben considerarse de carácter fundamental: varios de los consignados en el a. 35 de la Constitución federal, como son los relativos al derecho de voto y al de ser electo para cargos públicos, o al de asociación para tratar asuntos políticos, este último relacionado con el establecido en el a. 9o. de la misma Constitución.

114. Pero también existen derechos colectivos sobre la formación de asociaciones políticas, que se precisaron en la reforma de diciembre de 1977, al constitucionalizarse los partidos políticos como: "entidades de interés público", que tienen como fin: "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

115. Como la doctrina lo ha señalado, los partidos y las asociaciones políticas están vinculados con el citado derecho de asociación a que se refieren los aa. 9o. y 35, fr. III, de la carta federal, y por ello, en algunos aspectos pueden considerarse como derechos tanto individuales como colectivos; reglamentados por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada también en diciembre de 1977.

116. Sin embargo, existen actos contra los cuales no procede el juicio de amparo, como son aquellos que derivan de las autoridades que intervienen en el procedimiento electoral, puesto que, tanto en materia federal como en el de las entidades federativas, se ha implantado el sistema de autocalificación de elecciones para los miembros del órgano legislativo, según el a. 60 de la Constitución federal, y de la Cámara de Diputados para decidir sobre la elección del presidente de la República, (a. 74, fr. I) cuyas resoluciones son definitivas e inatacables, como lo expresa el citado a. 60 constitucional. En tal virtud son acertadas

las disposiciones del a. 73, frs. VII y VIII, de la Ley de Amparo, que establecen la improcedencia del propio amparo contra resoluciones de carácter electoral.

117. Al no contar nuestro ordenamiento jurídico con un sistema de tribunales electorales, no es posible que la Suprema Corte, así sea a través del anterior párrafo tercero del a. 97 constitucional, y menos aún en los términos del actual párrafo cuarto de dicho precepto fundamental, intervenga el procedimiento electoral con un mínimo de eficacia, por lo que resulta inexplicable, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, la posibilidad de que el más alto tribunal de la República pueda investigar de oficio la violación del voto público cuando se ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión, y si bien la Suprema Corte no puede formular la declaración correspondiente (como ocurrió en 1876 con la desafortunada intervención de José María Iglesias), sino sólo comunicar el resultado de la investigación a la autoridad competente, lo que significaría privar de legitimidad a uno de los órganos del poder.

118. Por ese motivo, un sector de la doctrina se ha pronunciado en contra de la introducción del recurso de reclamación establecido en el mismo a. 60 de la Constitución federal, ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, a fin de que dicho tribunal examine las violaciones sustanciales que pudieron haberse cometido en el desarrollo del procedimiento electoral o en la calificación misma y comunique su dictamen a la propia Cámara para que emita una nueva resolución, ya que con independencia de que no es conveniente la intervención de la Suprema Corte en problemas electorales, tampoco ésta puede opinar sobre el procedimiento electoral sin la existencia de una instrucción previa a cargo de jueces o tribunales electorales. Por ello su intervención se ha limitado a un examen puramente formal.

119. Por el contrario, existen otros actos o resoluciones de las autoridades que no son estrictamente electorales, como son los que se relacionan con el reconocimiento o registro de los partidos y las asociaciones políticas o con las prerrogativas de los primeros (aa. 24 a 98) del Código Federal Electoral), que puedan afectar los derechos colectivos de las agrupaciones políticas y ser por ello objeto de tutela desde un punto de vista estrictamente jurídico. Hasta el momento no se ha hecho un examen a fondo de las transformaciones que en los derechos políticos, tanto individuales como colectivos de los ciudadanos, implica la refor-

ma política de 1977, y sus posibles implicaciones en cuanto a su protección a través del juicio de amparo.

120. No se pretende en esta oportunidad sustentar un criterio preciso sobre esta materia en la cual la delimitación de las implicaciones jurídicas de las actividades políticas resulta complicada, pero sí es necesario revisar los criterios tradicionales para señalar, con debida cautela, la procedencia del juicio de amparo y la función de la Suprema Corte de Justicia en la protección de ciertos derechos políticos que anteriormente no podían tutelarse a través de nuestra máxima institución procesal.

121. Esta lenta transformación de la Suprema Corte en su conocimiento del juicio de amparo, hacia un tribunal que conozca de manera exclusiva o predominante cuestiones de constitucionalidad, se ha acelerado en los últimos años y se advierte el propósito de dar un paso definitivo en esta dirección, como se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Ejecutivo federal al Senado de la República, como Cámara de origen, el 28 de octubre de 1986, en la cual se proponen reformas constitucionales para introducir las bases sobre las garantías judiciales de los tribunales de las entidades federativas, pero además señala la posibilidad de nuevas reformas a la carta federal, que deben presentarse en un futuro próximo con la colaboración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que ésta reduzca su competencia en materia de amparo y federal ordinaria, a la interpretación y aplicación de las disposiciones fundamentales.

122. En la parte relativa de dicha exposición de motivos, se sostiene de manera significativa: "... El Ejecutivo a mi cargo considera que ha llegado el momento histórico en que la Suprema Corte de Justicia se convierta en un verdadero Tribunal Constitucional, que al no desempeñar funciones diversas a la interpretación constitucional, refuerce su prestigio, imparta justicia con las calidades ya apuntadas y mejore el desempeño de sus funciones constitucionales, lo que contribuirá a un mejor cumplimiento de todo el orden jurídico de nuestro país... "

123. B) El otro gran problema que es necesario examinar, es el relativo a la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas por conducto del amparo, no sólo tomando como ejemplo a los tribunales constitucionales europeos, sino también la experiencia de la acción popular de inconstitucionalidad que ha tenido resultados satisfactorios en los ordenamientos de Colombia (1886, con varias reformas posteriores); Venezuela (1961), y posteriormente en Panamá (1972-1983) y El Salvador (1983).

124. Esta declaración general de inconstitucionalidad referida al ampa-

ro (puesto que ya existe esa posibilidad en el a. 105 de la Constitución federal, a través de las llamadas “controversias constitucionales”), ha obtenido el consenso de un sector cada vez más vigoroso de la doctrina mexicana, no obstante la fuerza de la tradición de los efectos particulares, aun tratándose de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, de acuerdo con la llamada “fórmula Otero”, introducida por influencia de Mariano Otero en el a. 25 del Acta de Reforma de 1847, y que todavía conservan la fr. II del a. 107 de nuestra Constitución federal y el primer párrafo del a. 76 de la Ley de Amparo.

125. No es posible examinar en este momento los argumentos que se han expuesto en favor y en contra de la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo, pero así sea con un periodo de transición, será inevitable su implantación debido a exigencias ineludibles de la vida jurídica contemporánea, entre las cuales se encuentran, por una parte, el respeto al principio fundamental de la igualdad de los gobernados ante la ley, y por la otra, la ineficacia de la decisión particular, con el propósito, como decía Tocqueville, de que la ley se vea herida por casualidad y sólo caiga bajo los golpes redoblados de la jurisprudencia, en esta época que es preciso reprimir con celeridad las violaciones de la carta fundamental, no sólo por razones de justicia, sino también de seguridad jurídica. Es además, como opera de hecho la revisión judicial en Estados Unidos, en cuyo ordenamiento surgió la fórmula de los efectos particulares, cuando el fallo proviene de la Corte Suprema Federal, el cual es obedecido de inmediato no sólo por los tribunales sino también por todas las autoridades del país, incluso en relación con asuntos similares, en los cuales tenga aplicación la ley declarada contraria a la carta federal.

## VII. CONCLUSIONES

126. De acuerdo con las reflexiones anteriores, es posible llegar a las siguientes conclusiones, expresadas brevemente:

127. *Primera.* La legislación de amparo ha experimentado varias reformas sustanciales a partir de la vigencia del ordenamiento de 1936, entre las cuales destacan las promulgadas en 1950 y 1967. En las primeras se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con el modelo de los de circuito de apelación, introducidos en los Estados Unidos a fines del siglo pasado, en ambos casos con el objeto esencial de auxiliar al máximo tribunal; pero como en pocos años el problema del rezago volvió a afectar a la Suprema Corte de Justicia, fue neces-

ria la segunda reforma, que entró en vigor en octubre de 1968, y en la cual se adoptaron criterios de selección apoyados en la importancia económica, social o jurídica de los juicios de amparo, conservando la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de los de mayor trascendencia y encomendando los restantes a los citados Tribunales Colegiados, cuyo número se aumentó de manera paulatina.

128. *Segunda.* A pesar de las modificaciones anteriores, el rezago golpeó nuevamente a la Suprema Corte de Justicia y en particular, en cuanto a su conocimiento del juicio de amparo, por lo que se tomaron dos medidas para solucionar este problema: la primera ha consistido en aumentar nuevamente el número de los Tribunales Colegiados, y la segunda, en ampliar las facultades discrecionales que se introdujeron en 1968 para la Segunda Sala de la Suprema Corte, y en 1983 y 1985 las de las restantes Salas del más alto tribunal y también las del tribunal en pleno en los amparos contra leyes inconstitucionales; lo que permitirá a la propia Corte elegir sólo aquellos juicios de amparo que tengan una verdadera importancia nacional, especialmente los que plantean controversias estrictamente constitucionales.

129. *Tercera.* Además de estas facultades discrecionales existen otras dos cuestiones que en un futuro no muy lejano pueden acentuar el carácter constitucional de la Suprema Corte, e inclusive transformarla en un verdadero tribunal constitucional especializado. Por una parte, la revisión del criterio relativo al juicio de amparo contra la violación de ciertos derechos políticos individuales y colectivos, especialmente algunos de los establecidos en virtud de la reforma de diciembre de 1977, excluyendo los relacionados directamente con los procedimientos electorales.

130. *Cuarta.* La culminación de este desarrollo se advierte en la necesidad de adoptar el principio de la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes impugnadas a través del juicio de amparo, con lo cual se superaría la "fórmula Otero" que ya cumplió su misión histórica, según el ejemplo de otros ordenamientos latinoamericanos que han consagrado este principio. Debido a la larga tradición de desaplicación con efectos particulares, podrán establecerse soluciones intermedias y transitorias, de las cuales también existen modelos en nuestro continente.