

LUCIANO SILVA RAMÍREZ
EL CONTROL JUDICIAL
DE LA
CONSTITUCIONALIDAD
Y EL JUICIO DE AMPARO
EN MÉXICO

EL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
Y
EL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO

LUCIANO SILVA RAMÍREZ

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES DE GARANTÍAS Y AMPARO. PROFESOR DE CARRERA
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM

EL CONTROL JUDICIAL
DE LA CONSTITUCIONALIDAD
Y
EL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO

PRÓLOGO
HÉCTOR FIX ZAMUDIO

Tercera edición



EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA 15

MÉXICO, 2014



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Primera edición, 2008

Copyright © 2014
LUCIANO SILVA RAMÍREZ

Esta obra y sus características son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, SA de CV 8
Av. República Argentina 15, col. Centro, 06020, México, DF

Queda hecho el depósito que marca la ley

Derechos reservados

ISBN 978-607-09-1767-7

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN

Con motivo de las reformas constitucionales en materia de amparo (*DOF* 6 de junio de 2011), así como en derechos humanos (*DOF* 10 de junio de 2011), se advierte que el juicio de amparo protege los derechos fundamentales no tan sólo reconocidos en la Constitución, sino además en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte; incluso, en aquellos de la materia con base en el principio *pro homine* contemplado en el párrafo segundo del artículo 1^o constitucional, en el que se establece la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Se debe destacar que debido a las reformas constitucionales aludidas se ha ampliado el ámbito protector de dicho juicio, así como las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no tan sólo para el control de la constitucionalidad del ejercicio del poder, sino también por convencionalidad, tutelando derechos fundamentales que consolidan el control judicial de la constitucionalidad, que permitirán un pleno Estado Constitucional de Derecho.

En esta función, el Poder Judicial de la Federación tiene la alta misión del control de la constitucionalidad del ejercicio del poder, de normas generales, actos u omisiones de cualquier autoridad que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte mediante el juicio de amparo protegiendo derechos fundamentales, derechos humanos y sus garantías, de conformidad con el artícu-

¹ “ART. 1^o.—En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]”

lo 103.² Al respecto es dable mencionar que en nuestro país la figura, la institución más querida y arraigada por el pueblo mexicano es el juicio de amparo, ya que tutela los derechos fundamentales más preciados para las personas, como la vida, la libertad, el patrimonio y la seguridad jurídica, cuando son violados por normas generales, cualquier acto u omisión de los poderes públicos, de cualquier autoridad. Por consiguiente, las reformas a la Constitución y la nueva Ley Reglamentaria aludidas tienen como propósito mejorar y perfeccionar dicho juicio constitucional para lograr un amparo ágil, sencillo, de pronta tramitación, más social y accesible al grueso de la población en beneficio de los gobernados, no un juicio de amparo costoso, tardado en su trámite, lleno de tecnicismos y vericuetos en el que se pierde no sólo las partes, sus abogados, sino también los propios tribunales de amparo.

Al llevarse a cabo esta función de control de la constitucionalidad del ejercicio del poder y convencionalidad, se busca proteger los derechos constitucionales, los derechos públicos subjetivos del gobernado lesionados por normas, actos y omisiones de cualquier autoridad, manteniendo con ello el orden constitucional (incluso la legalidad) en el país; ya que carecería de objeto, de nada serviría una Constitución escrita, rígida, suprema, con todo un catálogo de derechos fundamentales en su parte dogmática, con las disposiciones que rigen la organización y atribuciones de los poderes públicos constituidos en su parte orgánica, si no contáramos con los mecanismos para controlar, limitar el ejercicio del poder para que los poderes públicos constituidos actúen dentro del marco competencial que les asigna la Norma Fundamental, de acuerdo con las reglas constitucionales plasmadas por el Constituyente originario en la Constitución. Es decir, si el Legislativo con sus leyes, el Ejecutivo con sus reglamentos y el Judicial con sus sentencias violan la Constitución y los derechos humanos de los gobernados, éstos cuentan con el juicio de amparo para impugnar los actos de dichos poderes públicos. Por lo que resulta de singular importancia y trascendencia una reforma a la Constitución sobre el control de la constitucionalidad del poder, por la complejidad y consecuencia que ello encierra, lo que necesariamente requiere de la especialización y conocimiento profundo no sólo del texto de la Constitución, o sea, sus 136 artículos y su parte transitoria, sino además de las decisiones político-fundamentales, de los principios y reglas que constituyen la Ley Suprema de un Estado, para que cuando se efectúe una

² "ART. 103.—Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

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

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

reforma constitucional, ésta se haga con solvencia, técnica jurídica y de manera integral.

Haciendo notar que en las reformas constitucionales mencionadas se incorporaron como novedad, entre otras figuras jurídicas, el interés legítimo para promover el amparo, la declaratoria general de inconstitucionalidad en las sentencias de amparo contra normas, el amparo directo adhesivo, los Plenos de Circuito en la jurisprudencia por contradicción de tesis, la apariencia de buen derecho en la suspensión de los actos reclamados, el cumplimiento y ejecución de las sentencias, reformas que dieron lugar a que se expidiera la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales (*DOF* 2 de abril de 2013), en la que además de las figuras referidas contempla la procedencia del amparo contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad, los efectos restitutorios en la suspensión de los actos reclamados, el recurso de inconformidad en el cumplimiento de las sentencias, entre otras. La ley se integra con cinco títulos y capítulos respectivos, doscientos setenta y un artículos, once transitorios; ya no se divide en libros, como acontecía en la ley abrogada que se integraba al libro primero regulando el amparo con todos sus rigorismos y tecnicismos, y el libro segundo, sobre el Amparo agrario, en el que se daba la suplencia de la queja más amplia que en derecho proceda, el Tribunal de Amparo se convertía en juez y parte a favor de la clase campesina.

Es pertinente señalar que nuestra institución alcanza su máxima expresión en la Ley de Amparo de 1936, en donde prácticamente se constituye con todas las figuras procesales como lo conocemos hoy, ordenamiento que consolidó el juicio de amparo en beneficio de los gobernados. A partir de dicha ley, así como las reformas constitucionales y legales a nuestra institución, hasta las efectuadas en los años setenta, en la mayoría de los casos éstas fueron benéficas, favorables a los gobernados. Dicha Ley de 1936, debido a su prestancia jurídica, tuvo vigencia hasta el 1 de abril de 2013, ya que al día siguiente por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* se expidió la nueva Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Las reformas constitucionales multirreferidas contienen cambios sustanciales al fundamento constitucional del amparo, su procedencia (artículo 103), así como a principios constitucionales que rigen el trámite del juicio constitucional (artículo 107); por lo que coincido con el autor al decir que la reforma constitucional de marras implica un avance en el control de la constitucionalidad de normas generales, actos y omisiones de autoridad que violen los derechos fundamentales de los gobernados. No obstante la trascendencia, el gran calado, inclusive las bondades de la reforma aludida, estimamos que debe reflexionarse sobre aquellas instituciones y figuras procesales incorporadas como novedad, tanto en la Constitución como en la nueva ley reglamentaria, para lograr un efectivo control de la constitucionalidad del ejercicio del poder y una eficaz tutela de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia, figuras e instituciones ju-

rídicas que deben analizarse con profundidad y de manera cuidadosa para evitar confusiones, que lejos de permitir un acceso a la justicia efectivo a través del amparo, dicho juicio se convierta en un laberinto donde se pierdan no sólo las partes, sus abogados, sino también los propios tribunales de amparo que vayan en contra de la propia Constitución, incluso de la naturaleza jurídica del amparo. Entre ellas, la procedencia del amparo contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad, ya que el artículo 103 constitucional establece de manera expresa que el amparo procede sólo contra actos de autoridad, al indicar en su fracción I que ese juicio cabe contra normas generales, actos y omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. No obstante la ley reglamentaria en los artículos 1 y 5, fracción II, lo hace procedente contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad, cuya función tenga sustento en una norma y siempre que violen los derechos a que alude el artículo 1 de esta ley, por lo que existe una contradicción entre la Ley de Amparo y la Constitución. Al respecto, no se omite señalar que la jurisprudencia ha considerado a los llamados auxiliares de la administración pública, es decir, a aquellos particulares (personas morales o físicas) que por una concesión, licencia o autorización realizan funciones propias del Estado y que en esa función pueden afectar derechos de los gobernados; jurisprudencia que inspiró al legislador para establecer en la ley la procedencia del juicio de amparo contra actos de particulares equivalentes a los de autoridad. Sin embargo, le faltó técnica al legislador al incorporar en la ley la jurisprudencia referida, con deficiencia jurídica y en la redacción, al ir más allá de la Constitución, en virtud de que el artículo 103 no fue reformado en tal sentido y expresamente hace procedente el amparo sólo contra actos de autoridad, ya que entre los particulares existe una relación de coordinación, no de supra a subordinación. Los particulares no pueden hacer cumplir *per se*, por medio de la fuerza pública, sus decisiones; amén de que las diferencias entre particulares deben ventilarse ante los tribunales ordinarios, en las vías e instancias correspondientes.

Así también cuando se promueva el amparo argumentando un interés legítimo, cuando en realidad se trate de un interés simple, debido a que la ley no define qué es el interés simple ni el interés legítimo, ya que de manera vaga e incierta sólo refiere en el citado artículo 5, fracción I, que en ningún caso el interés simple podrá invocarse como interés legítimo, en virtud de que el interés legítimo es una innovación de la reforma al artículo 107, fracción I constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de junio de 2011, al juicio de amparo, para salvaguardar los derechos humanos de la tercera generación, los llamados derechos colectivos o difusos también conocidos como de solidaridad, por ejemplo los derechos de los consumidores, de medio ambiente, derecho del agua; situaciones que omitió y que no precisa el artículo 5° de la Ley de Amparo, lo que ocasionará que se presenten cascadas de

juicios, aumentando la carga de trabajo de los tribunales, o que los juzgadores a su arbitrio admitan o desechen demandas de amparo o en su caso sobreesen el juicio al calificar *per se* cuándo se está ante uno u otro interés, lo que provocará la discrecionalidad y el subjetivismo judicial, propiciando la incertidumbre e inseguridad jurídica.

Asimismo, tratándose del cumplimiento y ejecución de las sentencias, el artículo 192 de la Ley de Amparo relativo al cumplimiento de éstas expresa que el presidente de la República no será considerado autoridad responsable o superior jerárquico en el citado cumplimiento, lo que va en contra de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que no hace distinciones, excepción alguna en tal sentido, porque las sentencias de amparo por ser una cuestión de orden público deben ser cumplidas de manera puntual y cabalmente por todas las autoridades, incluyendo al presidente de la República. Igualmente, el artículo 107 constitucional, fracción XVI, en su segundo párrafo, dispone “si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte... procederá a separar del cargo al titular de la autoridad responsable y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución...”. Sin embargo, el artículo 200 de la ley reglamentaria refiere al respecto, “si existe... repetición del acto reclamado —la Suprema Corte de Justicia de la Nación—... procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, así como consignarla al juez de distrito...”. Como se observa, dicho numeral contraria lo dispuesto en la Constitución, que sólo autoriza al Máximo Tribunal a separar del cargo a la responsable y dar vista al Ministerio Público; además, implica un grave retroceso a nuestro juicio de amparo, porque por una parte está subordinando al Máximo Tribunal de la República, sus sentencias, decisiones, a un órgano de menor jerarquía, el que puede poner en tela de juicio lo decidido por la Corte puesto que es el que determinará si ejerce o no acción penal en contra de la rebelde, no obstante que el Alto Tribunal haya resuelto separar a la responsable porque incurrió en responsabilidad al existir repetición del acto reclamado. Incluso, la reforma referida provocará que las sentencias de amparo no sean cabalmente cumplidas, al darle varias salidas a las autoridades rebeldes, ya que basta que argumenten que su actuar no fue doloso para que no incurran en responsabilidad; amén de que por su subjetividad será difícil que el quejoso demuestre si hubo dolo, o aun demostrándolo basta que la autoridad deje sin efectos el acto cuya repetición se reclama para que sea relevada de sanción alguna por su conducta indebida.

Por otra parte, se debe hacer notar que todavía quedaron temas, asignaturas pendientes (y que han sido planteados por el autor Dr. Luciano Silva en las ediciones anteriores de esta obra), para lograr un efectivo control de la constitucionalidad del poder político y de la convencionalidad, así como para que la Suprema Corte se consolide como tribunal constitucional, entre otras,

las siguientes: la reforma a la Constitución que nos ocupa, por la gravedad, trascendencia y complejidad que implica, independientemente del costo de su implementación debió darse de manera integral. Es decir, no sólo ocuparse del juicio de amparo, mecanismo de control de la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos y sus garantías establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales, sino también del órgano facultado para conocer de dicho mecanismo de control, la Suprema Corte de Justicia. Porque será infructuoso que se hagan reformas para tratar de perfeccionar el amparo si no se efectúa una reforma al Alto Tribunal, el cual requiere de una reestructura de manera radical, de fondo, partiendo desde un nuevo sistema de designar a sus miembros, mayores requisitos para Ministro de la Suprema Corte, para que ocupen el cargo los más aptos, así como su inamovilidad y remuneración, dándoles un Estatuto Constitucional que los proteja de los demás poderes públicos que juzgará; otorgarle autonomía presupuestal e igualmente darle nuevas competencias y funciones para que el Máximo Tribunal de la República se consolide como Tribunal Constitucional, como se ha propuesto en el Capítulo V de esta obra. La reestructura resulta necesaria tomando en cuenta las reformas aludidas, específicamente a los artículos 94 constitucional y 4º de la Ley de Amparo, que implican una intromisión competencial del Legislativo y Ejecutivo al Poder Judicial, al referir que los juicios de amparo (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) se resolverán con prioridad cuando aquellos poderes justifiquen la urgencia para ello. Es decir, los demás poderes del Estado tendrán injerencia en la función de control de la constitucionalidad jurisdiccional que es propia y exclusiva del Poder Judicial de la Federación, contrariando el artículo 49 que delimita la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos constituidos, lo que dará margen a la subordinación del Poder Judicial, de la Suprema Corte hacia los demás poderes, sobre todo del Ejecutivo, que es además el que propone una terna al Senado para nombrar a los Ministros de la Corte en términos del artículo 96 constitucional, así como intromisiones competenciales y pugnas entre los poderes públicos; además, de la falta de técnica jurídica y subjetividad de los citados preceptos, al aludir que se sustanciarán y resolverán de manera prioritaria los mecanismos de control referidos cuando se justifique la urgencia atendiendo al orden público, porque la expresión orden público es un término vago e indefinible jurídicamente que propiciará la subjetividad y discrecionalidad para invadir la función judicial al solicitarse indistintamente que el Poder Judicial de la Federación resuelva de manera prioritaria los amparos. Por lo tanto, es urgente y necesaria la reestructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se consolide como tribunal constitucional e independiente en los términos anotados.

Por lo que hace a la nueva Ley de Amparo, también quedaron pendientes varias figuras procesales, las cuales sería prolijo comentar en esta introducción;

sin embargo, aludiré a algunas de las que refiere el autor, entre otras, al amparo indirecto contra normas generales, la posibilidad de plantear la procedencia de dicho juicio por vicios de forma en el procedimiento de reformas a la Constitución, así como para impugnar la inconstitucionalidad de la propia Ley de Amparo. También, la procedencia del amparo no tan sólo tratándose de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, sino además ampliar y regular dicha procedencia en aquellos casos en que la ley contempla sus propios presupuestos de eficacia; es decir, cuando la norma que se impugne de inconstitucional establezca un plazo, una condición, la realización de una conducta, y hasta en cuanto no se den esos supuestos, el daño, el perjuicio, no se actualizan, momento en el cual debe partirse para interponer la demanda, evitándose así graves injusticias ya que a menudo se sobreesen los amparos precisamente por restringirse la procedencia del juicio biinstancial a leyes auto o heteroaplicativas. De igual manera, que la declaratoria general de inconstitucionalidad en normas generales contemple en la Constitución de manera expresa, precisa y uniforme sus alcances y efectos, no condiciones, como erróneamente refieren aquellos ordenamientos, si sus efectos son totales o parciales, expulsan, abrogan o derogan la norma. Asimismo, que la citada declaratoria general de inconstitucionalidad sea comunicada al Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en un plazo perentorio, como iniciativa preferente mediante el procedimiento legislativo que señala el artículo 72 constitucional y los correlativos de las Constituciones de los Estados y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, apruebe una nueva ley que derogue a la tildada de inconstitucional, evitando con ello que el Poder Judicial derogue leyes, se arrogue facultades legislativas. Igualmente, tratándose de reglamentos, se comunique la declaratoria de inconstitucionalidad al Ejecutivo, para que éste emita un nuevo reglamento en términos del artículo 89, fracción I constitucional y correlativos de las constituciones de los estados y estatutos de gobierno del Distrito Federal tratándose de reglamentos locales; se sugiere un tratamiento diferente al respecto, en relación con los tratados internacionales, con la viabilidad de un control *a priori* respecto de dichas normas, considerando su naturaleza jurídica intrínseca.

Tratándose de la jurisprudencia, el autor también refiere que se debe reestructurar en varios aspectos, entre otros, ampliar su obligatoriedad no tan sólo para tribunales, como lo ordena el artículo 217 de la Ley de Amparo, sino también para autoridades administrativas; así como al sistema de crear jurisprudencia por contradicción de tesis para establecer un procedimiento en el que se precise el plazo para hacer la denuncia, cómo y ante quién se promoverá la contradicción, ampliar la legitimación para efectuarla, una etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas, las reglas a que se sujetará y el plazo para que la Corte resuelva, modificando los efectos de la resolución que dilucide la contradicción, también el recurso oponible contra la resolución que resuelva dicha contradicción.

Lo anterior representaría un avance en materia de jurisprudencia, porque actualmente la ley no establece en qué plazo la Suprema Corte dictará resolución ni se contempla procedimiento alguno para tal efecto.

Figuras procesales, aspectos, de los cuales se ocupa el autor, son materia de análisis, de reflexión en los temas correspondientes desarrollados en la tercera edición de esta obra.

DR. HÉCTOR FIX ZAMUDIO

Verano de 2014