

## El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo

*Rosa Elena González Tirado\**

En el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* 2 de abril de 2013 se publicó la Ley de Amparo con diversos e importantes cambios; muchos de ellos adoptados de la propia reforma constitucional publicada el 6 de junio de 2011, algunos derivados de la interpretación del Poder Judicial de la Federación y, otros más, de las decisiones de quienes intervinieron en su elaboración.

En su artículo 170 existe una modificación importante en cuanto a la procedencia del amparo directo. Ahora se precisa esa procedencia en los términos siguientes:

- a) en contra de cualquier sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a un proceso jurisdiccional, sea que este se lleve a cabo en sede judicial o ante un tribunal administrativo o del trabajo, o bien, que la violación se cometa durante el trámite del procedimiento o en la sentencia (frac. I), y
- b) en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al procedimiento dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo, cuando estas sean favorables al quejoso, en el que —únicamente— se podrán plantear cuestiones de constitucionalidad de normas generales, y siempre que la autoridad haya interpuesto el recurso de revisión fiscal (frac. II).

Esta procedencia del juicio de amparo directo previsto en la fracción II del artículo 170 de la Ley en la materia ha sido denominado en una ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)<sup>1</sup> como “preventivo” o “cautelar”.

---

\* Consejera de la Judicatura Federal

<sup>1</sup> Amparo directo en revisión 1100/2015, resuelto por el Tribunal Pleno de la SCJN, en la sesión correspondiente al 31 de octubre de 2017.

Tradicionalmente, esto es, previo a esta ley, el juicio de amparo directo se había previsto para aquel quejoso que, habiendo sido parte en el juicio de origen tramitado ante tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, sufriera un perjuicio personal y directo con motivo del dictado de la sentencia, laudo o resolución que pusiera fin al juicio, ya fuera que la violación se diera en la propia resolución —*in iudicando*— o durante el procedimiento —*in procedendo*—, y que en este caso dicha violación afectara las defensas del quejoso y hubiera trascendido al resultado adverso. Igualmente era factible formular conceptos de violación en contra de leyes aplicadas en el procedimiento de origen.

Sobre este último supuesto normativo, el alto tribunal<sup>2</sup> había considerado, tanto en criterios aislados como en jurisprudencia, que cuando en el juicio de amparo directo se controvirtiera un acto o resolución en donde se hicieran valer conceptos de violación en contra de la ley que se hubiese aplicado en la resolución reclamada, para que procediera el estudio de su constitucionalidad era necesario que se satisficieran los requisitos siguientes:

- 1) que se hubiera aplicado la norma controvertida;
- 2) que causara perjuicio directo y actual a la esfera jurídica del quejoso, y
- 3) que el acto de aplicación fuera el primero, o uno posterior, distinto de las aplicaciones que realizara la autoridad jurisdiccional durante el procedimiento natural, siempre que no existiera consentimiento por aplicaciones anteriores a la emisión de la resolución o acto impugnado.

De lo contrario, resultaban inoperantes los argumentos relativos, aun bajo la premisa de que la norma reclamada se hubiese aplicado nuevamente durante el juicio natural, pues no se había impugnado oportunamente desde que causó perjuicio.

En consecuencia, el núcleo duro que guiaba la procedencia del juicio de amparo directo era —en principio— la afectación al interés jurídico del quejoso.

Hoy en día, en la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo se permite, en ese supuesto específico, la procedencia del amparo directo, aun cuando hubiese sido favorable la sentencia al quejoso para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de normas generales aplicadas.

<sup>2</sup> Tesis: 2a. /J. 53/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 478, AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN POR SU APLICACIÓN EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN Y NO SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA).

Tesis: 1a. CCCLXIII/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 1, diciembre de 2013, t. I, p. 509, AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. PARA QUE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO PUEDA IMPUGNAR ALGUNA NORMA QUE CONSIDERE INCONSTITUCIONAL, ES NECESARIO QUE ESTA SE HUBIERE APLICADO EN SU PERJUICIO y Tesis: 2a./J. 152/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, enero de 2003, p. 220, AMPARO DIRECTO. EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PUEDE PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES APLICADAS EN PERJUICIO DEL QUEJOSO EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN.

## El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la SCJN...

Tanto en la estructura de la Ley de Amparo abrogada como en la vigente las características que distinguen a esa vía, *amparo directo contra leyes*, radica, como lo ha precisado el Pleno de la SCJN,<sup>3</sup> esencialmente en lo siguiente: *a)* lo que se reclama es una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio; *b)* la ley no puede constituir un acto reclamado ni se emplaza como autoridades responsables a los órganos que participaron en el proceso que le dio origen; *c)* la inconstitucionalidad de la norma solo es hecha valer a través de los conceptos de violación, y *d)* de ser fundados esos conceptos, el amparo se concede única y exclusivamente en contra de la sentencia, laudo o resolución reclamada, y no en contra de la ley, por tanto, la concesión solamente obliga a desaplicar esta en ese caso concreto, pero no impide que se le vuelva a aplicar al quejoso.

Importa destacar qué se entiende por resolución favorable conforme al precepto en estudio. En torno a ello, el alto tribunal<sup>4</sup> ha interpretado ese concepto como aquella que resuelve de manera absoluta la pretensión del actor y le otorga el máximo beneficio, con independencia del tipo de nulidad declarada.

Vale la pena señalar que no siempre va a existir una resolución favorable correlacionada con una sentencia de nulidad. La razón de ello radica en que, dentro del concepto de resolución favorable, también existe la que deriva de un juicio de lesividad, que no es otro que aquel que deben interponer las autoridades administrativas para solicitar ante un tribunal de la misma naturaleza que revoque o modifique una resolución de carácter individual emitida por aquellas y que le hubiere otorgado al gobernado una licencia, autorización, concesión o cualquier otro acto administrativo benéfico a ese gobernado, es decir, en palabras del alto tribunal, toda vez que, en estos casos la propia autoridad administrativa no puede revocar sus propias decisiones, debe hacer uso de este juicio de lesividad, a través del cual buscará enmendar un error o subsanar una actuación que de manera irregular, se estime, hubiere otorgado derechos o beneficios al particular que —en este caso— sería parte demandada.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Tesis: P. VIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, marzo de 2005, p. 5, AMPARO CONTRA LEYES. SUS DIFERENCIAS CUANDO SE TRAMITA EN LAS VÍAS INDIRECTA Y DIRECTA.

<sup>4</sup> Tesis: P./J. 24/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 58, septiembre de 2018, t. I, p. 276, RESOLUCIÓN FAVORABLE DICTADA POR TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO CONFORME A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO.

<sup>5</sup> Tesis 1a. CLV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 61, diciembre de 2018, t. I, p. 340, JUICIO DE LESIVIDAD. CONSTITUYE UN MECANISMO CUYA FINALIDAD ES HACER CUMPLIR EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO Y SE FUNDAMENTA EN EL PRINCIPIO DE QUE EL ERROR NO PUEDE IMPERAR SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO y Tesis: 2a./J. 131/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, lib. XXIV, septiembre de 2013, t. 2, p. 1411, ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. SU REVOCACIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD FISCAL NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN FAVORABLE PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN MEDIANTE EL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Entonces, a partir de que la autoridad administrativa hubiere promovido un juicio de lesividad, la resolución o sentencia que se dicte puede darse en tres sentidos: *a)* aquella que determina la improcedencia y/o sobreseimiento del juicio; *b)* aquella que reconoce la validez de ese acto, y *c)* aquella que declara la nulidad del acto favorable al particular.

En los dos primeros supuestos, esto es, si se sobresee en el juicio o se reconoce la validez de la resolución favorable al particular cuya nulidad se demandó, este último —demandado en el juicio natural— solo podrá acudir al juicio de amparo directo, en términos de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, si la autoridad interpone el recurso de revisión fiscal y fuese admitido acorde a los supuestos ya señalados (en el caso de que se declare la nulidad, evidentemente se estará en el supuesto de la frac. I del art. 170).

A propósito de este término de “resolución favorable”, el Tribunal Pleno ha estimado que, en caso de que exista duda sobre si la resolución es o no favorable a la parte quejosa, se debe considerar lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Federal para realizar la interpretación más benéfica y, por tanto, ante esa incertidumbre deberá darse trámite a la demanda de amparo.

No cabe duda de que la Ley de Amparo introdujo en la fracción II de su artículo 170 un supuesto *sui generis* para acudir al juicio de amparo directo en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, emitidas en casos contencioso-administrativos aun cuando hubieren sido favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de normas generales aplicadas en tales decisiones.

La disposición normativa que nos rige, comparada con la legislación abrogada, se aprecia mejor con el cuadro comparativo siguiente:

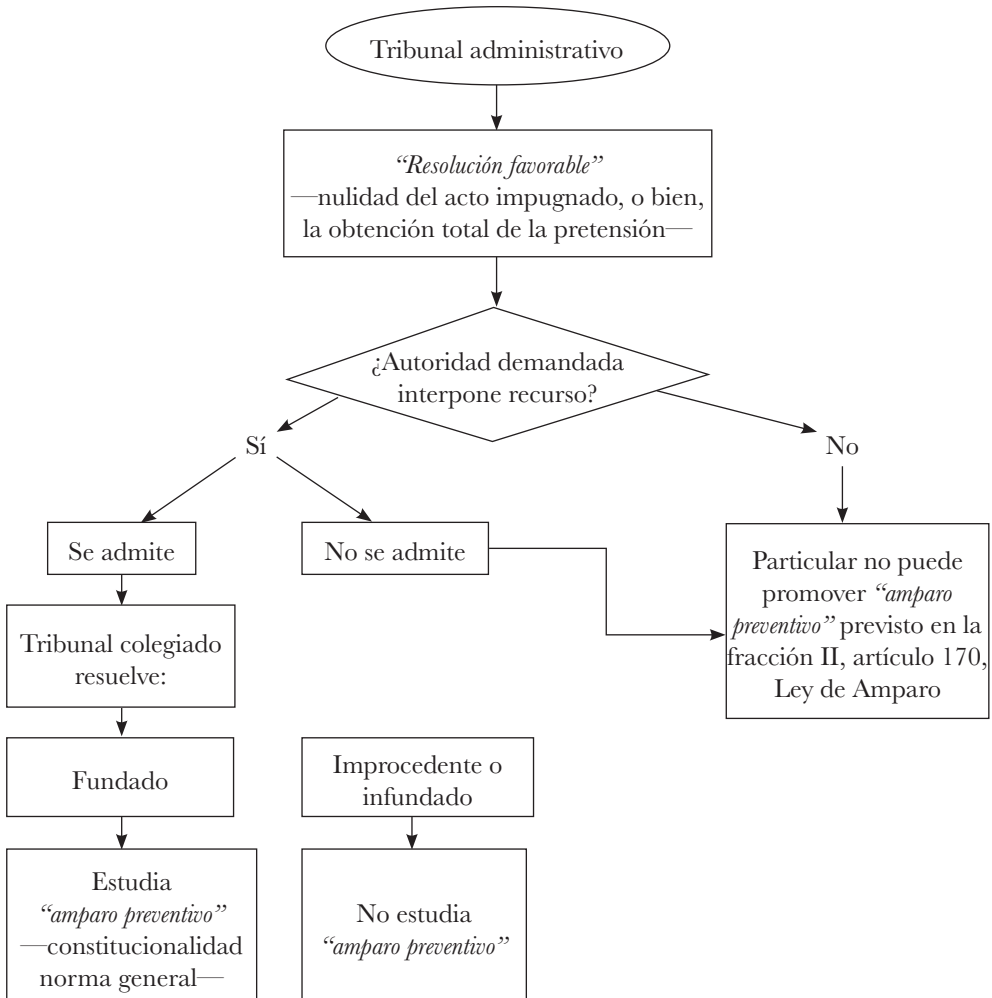
<i>Texto Vigente</i>	<i>Texto Anterior</i>
Título segundo. De los procedimientos de amparo Capítulo II. El amparo directo Sección primera procedencia	Título tercero. De los juicios de amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito Capítulo I. Disposiciones generales
<b>Artículo 170.</b> El juicio de amparo directo procede: I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones	<b>Artículo 158.</b> El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales,

El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la SCJN...

<i>Texto Vigente</i>	<i>Texto Anterior</i>
<p>Título segundo. De los procedimientos de amparo                      Capítulo II. El amparo directo                      Sección primera procedencia</p>	<p>Título tercero. De los juicios de amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito                      Capítulo I. Disposiciones generales</p>
<p>que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.</p> <p>Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.</p> <p>Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.</p> <p>Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control;</p> <p><b>II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando estas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.</b></p> <p>En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que este sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.</p>	<p>administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.</p> <p>Para los efectos de este artículo, solo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.</p> <p>Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.</p>

Del artículo 170, fracción II, en su párrafo último, importa destacar que en el supuesto de que la autoridad en el juicio natural interponga y se admita el recurso de revisión contencioso-administrativo, el tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión y, únicamente en el caso de que este sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo directo, es decir, la procedencia de este está condicionada a que la autoridad interponga el recurso y el tribunal colegiado lo admita, en tanto que el estudio de los conceptos de violación (por inconstitucionalidad de normas) se verá supeditado a que sea fundado el citado recurso de revisión.

El supuesto normativo comentado se aprecia mejor con el esquema siguiente:



## El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la SCJN...

---

Al resolver el amparo directo en revisión 1100/2015,<sup>6</sup> el alto tribunal estableció que la razón que legitimaba al particular a promover el amparo directo por considerar inconstitucionales las normas aplicadas en el juicio natural (a pesar de haberse obtenido una resolución favorable) era que la autoridad hubiera interpuesto (y se admitiera) el recurso de revisión, ya que, de resultar fundado dicho medio de impugnación, podría afectar la situación de beneficio que —en principio— había obtenido el justiciable en el procedimiento contencioso-administrativo, por lo que el legislador previó la posibilidad de que el gobernado formulara conceptos de violación referentes a la inconstitucionalidad de las normas generales que pudieran perjudicarle al momento de resolver el mencionado recurso de revisión contencioso-administrativo y/o en la sentencia que se dictara en su cumplimiento.

Lo anterior se justificaba —señaló el Pleno— a pesar de que en el recurso de revisión fiscal se ventilaran únicamente cuestiones de legalidad, pues resultaba posible que el tribunal colegiado de circuito introdujera una nueva interpretación de los artículos que hasta ese momento le hubiesen sido aplicados al particular de manera favorable a sus intereses.

Por tal razón, se dijo que:

[...] no es factible concluir que el quejoso esté obligado a adivinar una posible interpretación novedosa por parte del Tribunal Colegiado de Circuito para enderezar contra ella conceptos de violación en materia de constitucionalidad de normas, así como por temas de legalidad, según sea el caso, pues se trataría de un ejercicio especulativo que vulneraría su derecho a una defensa adecuada y que lo coloca en una situación de incertidumbre jurídica. Es decir, considerar que el particular se encuentra “obligado” a promover un juicio de amparo contra razonamientos que desconoce implicaría un ejercicio especulativo que vulneraría sus derechos de debida defensa y seguridad jurídica.

Fue así como la SCJN consideró que la posibilidad de promover el amparo directo, en estos casos, no podría entenderse como una carga procesal que se debiera agotar y, consecuentemente, que precluyera<sup>7</sup> el derecho de los particulares si no lo

---

<sup>6</sup> Resuelto por el Tribunal Pleno de la SCJN, en la sesión correspondiente al 31 de octubre de 2017.

<sup>7</sup> Doctrinariamente, la preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, que resulta normalmente, de tres situaciones: *a*) de no haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto; *b*) de haber cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra, y *c*) de haber ejercitado ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propia de dicha). Véase Tesis: 2a. CXLVIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, diciembre de 2008, p. 301, PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA; Tesis: 1a./J. 21/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 314, PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO, y *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. 97-102 cuarta parte, p. 216, PRECLUSIÓN. CONCEPTO Y CASOS EN QUE OPERA ESTE PRINCIPIO EN LA LEY

promovían. Las razones que se ponderaron para no establecer esa carga era que se obligaría a los probables quejosos a:

- a) revisar reiteradamente si la autoridad interponía o no recurso de revisión fiscal;
- b) promover el amparo dentro de los tiempos exigidos en la Ley de Amparo, en contra de una secuela procesal cuyo resultado les era favorable y, en todo caso,
- c) realizar un ejercicio especulativo, pues tendrían que adivinar una posible interpretación novedosa por parte del tribunal colegiado de circuito para enderezar contra ella conceptos de violación en materia de constitucionalidad de normas.

Todo ello —se dijo— vulneraría el derecho de la parte que obtuvo sentencia favorable a una defensa adecuada y los colocaría en una situación de incertidumbre jurídica. Por tal razón, se concluyó que el supuesto del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo debía funcionar como una acción posible y futura ante el igualmente posible y futuro perjuicio causado por normas inconstitucionales. Es decir, debía entenderse en el sentido de que contenía una “prerrogativa” a favor de los particulares que les permita, en caso de que lo consideraran oportuno, promover un juicio de amparo ante una eventual sentencia que los afectara.

A partir de las consideraciones anteriores, se estableció que el amparo previsto en el artículo citado constituía una posibilidad o prerrogativa en favor del ciudadano y no debía entenderse como una carga procesal que tuviera consecuencias de afectación en el caso de no ejercerse, como sí sucede con la hipótesis legal contemplada en la fracción I del mismo precepto, que establece la procedencia del juicio de amparo directo en contra de cualquier resolución jurisdiccional que le cause agravio al particular, supuesto en el cual sí se tiene la obligación de cuestionar tanto la sentencia como la constitucionalidad de las normas que fueron aplicadas en su perjuicio, so

---

PROCESAL MEXICANA. Es necesario precisar la diferencia entre la preclusión y la caducidad; ambas instituciones tienen la misma naturaleza y esencia, y la única diferencia que se presenta entre ellas es de grado, ya que la caducidad podría considerarse como una preclusión máxima. Por lo anterior, si la preclusión se refiere a la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales por la inactividad de las partes, inactividad total, una vez que transcurra determinado plazo que la ley señala. La caducidad no produce la pérdida de los derechos de fondo, es decir que la cuestión planteada puede replantearse en un proceso ulterior y distinto sin perjuicio del transcurso de los plazos de prescripción. Así también, debe señalarse que no debe confundirse la figura de la preclusión con la institución de la cosa juzgada. Esta tiende a desarrollar sus efectos fuera del proceso, porque el bien reconocido por la sentencia debe valer precisamente fuera del proceso; en tanto que la preclusión no rebasa los límites de la relación procesal en que los mismos efectos se producen.



## El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la SCJN...

---

pena, en el caso de no hacer valer esto último, de que precluya el derecho para formular conceptos contra esa ley en un momento posterior dentro de la misma secuela procesal. Véase cómo se manejan estos temas de preclusión en la tesis de rubro AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL.<sup>8</sup>

Continuando con el análisis de esta interesante decisión, el alto tribunal ha determinado que el órgano jurisdiccional competente deberá verificar, para la procedencia del juicio de amparo directo, si la resolución emitida por un tribunal de lo contencioso-administrativo ha sido, o no, favorable al particular.

Así, si el fallo ha sido favorable, la parte vencedora se colocaría en el supuesto de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo y, en consecuencia, tiene la posibilidad —mas no la carga procesal— de promover el juicio de amparo (en el caso de que se actualice la condición de que se interponga y proceda el recurso de revisión contenciosa), esto es, de presentar lo que se le ha denominado un amparo “cautelar”.<sup>9</sup>

En cambio, si la primera resolución dictada en sede contenciosa perjudicó al particular, así sea en lo más mínimo, se colocaría en el supuesto señalado en la fracción I del artículo 170 mencionado y, por tanto, el afectado está constreñido a pre-

---

<sup>8</sup> Tesis: P./J. 2/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. XVII, febrero de 2013, t. 1, p. 6. El texto de la tesis es el siguiente:

La circunstancia de que la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se edifique en aspectos que rigen solo para el juicio de amparo indirecto y que son incompatibles con el directo —por lo que cuando en esta vía se controvierta la regularidad constitucional de una disposición legal, al no reclamarse como acto destacado, no puede determinarse que debe constreñirse al primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado, sino que puede tratarse de ulteriores actos de aplicación—, no implica que los quejosos no deban atender a las reglas de la litis y a los principios procesales que rigen en el juicio de amparo directo, como es la institución jurídica de la preclusión, que implica la pérdida de un derecho procesal por no haberse ejercitado oportunamente. Por consiguiente, cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo se aplicó en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio de amparo que promueva con posterioridad, y no porque haya consentido la disposición legal relativa, al no tener aplicación ese criterio en el amparo uniinstancial, sino porque en virtud de la figura jurídica de la preclusión perdió el derecho de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haberlo deducido en el momento procesal oportuno, habida cuenta que la cuestión de constitucionalidad no formó parte de la litis del amparo anterior, por lo que no puede examinarse por el tribunal de amparo, toda vez que precluyó su derecho para introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad.

<sup>9</sup> Se reitera, sin que su no promoción provoque que precluya el derecho de realizar el planteamiento de constitucionalidad en un momento posterior.

sentar su demanda de amparo desde aquel momento, con independencia de que la autoridad hubiere o no interpuesto el recurso de revisión fiscal y de que fuere, o no, admitido. Vale la pena destacar que en este último supuesto, esto es, de que sí se hubiere hecho valer el recurso y fuere fundado, si el juicio de amparo no fue promovido oportunamente, el tribunal colegiado al recibir la demanda de amparo en contra de la —nueva— sentencia dictada por el tribunal administrativo deberá declarar precluido el derecho del promovente para cuestionar la parte del acto reclamado que le hubiera afectado desde la primera ocasión, así como la constitucionalidad de las normas que le fueron aplicadas y que hubieran generado aquella afectación.

Ahora, ya estamos en el supuesto de que la autoridad interpuso recurso de revisión y la parte beneficiada decidió no hacer uso de su derecho de promover amparo “cautelar”. Pues bien, en el caso de que sea fundado ese recurso de revisión al emitir el tribunal contencioso administrativo la nueva decisión en acatamiento conforme al artículo 170, fracción I, de la ley de la materia, sí podrá hacer valer conceptos de violación respecto de la norma o normas aplicadas.

Sobre el tema de la preclusión es de considerar el criterio sustentado por la Primera Sala de la SCJN<sup>10</sup> en el sentido de que en el juicio de amparo directo no opera el consentimiento tácito cuando se reclaman normas generales, toda vez que los efectos de este juicio deben entenderse de carácter restrictivo al no otorgar o negar la protección federal respecto de estas, pues no son el acto reclamado,<sup>11</sup> por lo que no deben declararse inoperantes los conceptos de violación hechos valer en un juicio de amparo directo respecto de una norma, cuando la sentencia reclamada constituya su segundo o ulterior acto de aplicación, siempre y cuando no derive ese segundo o ulterior acto de la misma secuela.

Así es, la impugnación de una norma en un juicio de amparo directo o uniinstancial no excluye la posibilidad de que incluso el mismo quejoso al que se le haya otorgado la protección constitucional contra el primer acto de aplicación de la ley considerada inconstitucional esté en posibilidad de acudir a formular conceptos de violación (nuevamente en amparo directo), al aplicársele en un segundo o ulterior acto la misma ley, dado que, como se ha señalado, la decisión que se emite en ese tipo de juicios produce efectos únicamente en relación con la sentencia reclamada, mas no con respecto a la ley impugnada. En efecto, la declaración de inconstitucionalidad no da lugar a la anulación de la ley para desaplicarla de la esfera jurídica del quejoso

<sup>10</sup> Tesis: 1a. XX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 39, febrero de 2017, t. I, p. 370, REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REGLAS QUE DETERMINAN LA PRECLUSIÓN DEL DERECHO A IMPUGNAR NORMAS GENERALES.

<sup>11</sup> Jurisprudencia P./J. 1/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. XVII, febrero de 2013, t. 1, p. 5, AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. NO OPERA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA APLICADA EN PERJUICIO DEL GOBERNADO, A PESAR DE TRATARSE DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN.

## El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la SCJN...

---

y, en ese sentido, si en un diverso juicio contencioso se volviere a aplicar la norma, sí es procedente formular conceptos de violación en un juicio de amparo directo respecto de esa ley, aun cuando se trate de ulteriores actos de aplicación.

Debe reiterarse que si ese segundo o ulterior acto de aplicación de la ley derivan de la misma secuela procesal, es decir, del mismo juicio contencioso y el quejoso promovió con anterioridad juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no puede ser viable cuestionarla en el amparo que promueva con posterioridad, porque, en virtud de la figura jurídica de la preclusión, habría perdido la oportunidad de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haber deducido su derecho en el momento procesal oportuno.

En este contexto, conforme a dicho criterio, debe verificarse si la aplicación de la norma perjudica al promovente y si no ha “precluido” su derecho a impugnarla. La Primera Sala ha desarrollado reglas torales derivadas de la inoperatividad del consentimiento tácito y de la aplicabilidad de la preclusión bajo los siguientes esquemas argumentativos:

- 1) es posible impugnar una norma previamente aplicada (incluso si esa aplicación se da por la misma autoridad), siempre que se trate de una nueva secuela procesal, es decir, de un diverso juicio de origen, o cuando, actuando dentro de la misma secuela, no hubo pronunciamiento sobre el tema susceptible de ser combatido en el juicio de amparo;
- 2) se actualiza la preclusión y, por tanto, los conceptos resultan inoperantes ante la pérdida del derecho a impugnar la constitucionalidad de la norma cuando, existiendo dos o más juicios de amparo dentro de una misma secuela procesal, en el primero de ellos se hubiesen planteado argumentos de ley, pero haya quedado sin estudio, no se hubiesen hecho valer, o bien, hayan sido planteados y estudiados (en sentido adverso) sin que se hubiese recurrido en revisión, y
- 3) no obstante, se entenderá que no es obligada la interposición del recurso de revisión —y, por ello, podría interponerse en un segundo juicio— cuando en la resolución en que se aplicaron por primera vez los preceptos impugnados se haya actualizado una violación procesal cuyo estudio hubiese resultado preferente al tema de constitucionalidad, de modo que el estudio de constitucionalidad quedase supeditado a esa cuestión procesal.

Regresando a la ejecutoria (en donde se interpretó la frac. II del artículo 170 de la Ley de Amparo), el alto tribunal sostuvo que la previsión legal del numeral en cuestión, al contemplar una prerrogativa procesal establecida en favor del justiciable que no ha sufrido un perjuicio real y directo en su esfera jurídica con motivo de su aplicación, no puede generar preclusión alguna, y menos aún impedir que el quejoso

cuestione la constitucionalidad de dichas normas al momento en que efectivamente le causen un perjuicio con motivo de una resolución desfavorable. Sostener lo contrario implicaría negar el derecho de los justiciables de acudir al juicio de amparo cuando surja una violación efectiva, directa y concreta de sus derechos humanos.

No cabe duda, las consideraciones de esta ejecutoria fueron realizadas bajo un enfoque garantista, como se hizo en su momento al resolver el emblemático caso *Miguel Vega*, de 1869.<sup>12</sup> Y haciendo gala de su máxima expresión del principio pro persona, esto es, utilizando un criterio que rige la selección entre dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, se decantó por aquella que adoptara el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho.<sup>13</sup>

Vale la pena retomar los límites que ha sustentado el alto tribunal en las jurisprudencias 1a./J. 104/2013 (10a.)<sup>14</sup> y 1a./J. 10/2014 (10a.)<sup>15</sup> en donde, de manera constante y reiterada, se partió de una base toral: el principio pro persona no puede entenderse como una exigencia para que se resuelva de conformidad con las pretensiones de la parte que lo invoque, ni como un permiso para soslayar el cumplimiento a los requisitos de admisibilidad o procedencia de recursos y medios de impugnación, sino que exige que su interpretación se realice en los términos más favorables al justiciable.

<sup>12</sup> En 1869 en Culiacán, Sinaloa, un juez local de nombre Miguel Vega, tras haber dictado una sentencia penal, fue sancionado por el Tribunal Superior de Justicia de dicho estado. La sanción impuesta a Vega consistió en la privación de su función jurisdiccional y del ejercicio de su profesión durante un año. Y no obstante que la Ley de Amparo vigente señalaba que el amparo en negocios judiciales no era procedente, el juez Vega promovió amparo ante el juez de distrito. Al percatarse de que el asunto era de índole judicial (por haber emitido la resolución impugnada un juez) y de que además no era de naturaleza penal, el juez federal decidió negar el amparo. Ante tal negativa, el juez Vega impugnó la resolución ante la SCJN. Los razonamientos esgrimidos en ese entonces por el Alto Tribunal fueron que no podría fundar su fallo en el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, debido a que era contrario a la Constitución y, en consecuencia, sustentó su decisión en los artículos 101 y 102 constitucionales, esgrimiendo que el amparo se había establecido para proteger a los ciudadanos contra las violaciones a sus garantías constitucionales. Bustillos, Julio. “*El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)*”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/7.pdf>

<sup>13</sup> Tesis: 1a. CCVII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 61, diciembre de 2018, t. I, p. 378, PRINCIPIO PRO PERSONA. SOLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ESTAS RESULTAN PLAUSIBLES.

<sup>14</sup> Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, lib. XXV, octubre de 2013, t. 2, p. 906, PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ESTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.

<sup>15</sup> Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 3, febrero de 2014, t. I, p. 487, PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.

## El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la SCJN...

---

No menos importante resulta ser una diversa jurisprudencia,<sup>16</sup> también emitida en relación con la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo. En ella se concluyó que dicha disposición respeta el derecho de acceso a la justicia reconocido en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, porque, si se parte de la concepción de “resolución favorable” (en la que se ha resuelto de manera absoluta la pretensión de la parte actora, quien ha obtenido el máximo beneficio, impidiendo que la autoridad emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo), la promoción del amparo, en este supuesto, tendría como único objeto permitir —en caso de que la situación producida por la sentencia favorable se vea afectada al estimarse procedente y fundado el recurso de revisión contencioso-administrativo— que pueda examinarse en el amparo la constitucionalidad de las normas aplicadas, pues de ello podría derivarse el beneficio relativo a su inaplicación, impidiéndose, además, la promoción excesiva de juicios de amparo.

Pero en caso que se considere no actualizado el supuesto de resolución favorable, el particular tiene el derecho de promover el juicio de amparo en términos de la fracción I del artículo 170 mencionado, en el que podrá hacer valer tanto cuestiones de legalidad como de constitucionalidad de las normas generales aplicadas, lo que demuestra —se concluye en la ejecutoria— que el juicio de amparo en ningún caso le está vedado, salvo que con su promoción ya no pueda obtener ningún beneficio.

Probablemente lo sui generis de esta regulación, de suyo compleja por los puntos finos de su estructura, provocó que en una iniciativa con proyecto de decreto a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto,<sup>17</sup> del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se propusiera la derogación de la fracción II, al estimar que la primera característica del precepto citado se traducía en la imposibilidad absoluta de formular conceptos de violación de mera legalidad, ya que, en esos casos, el quejoso solo estaba autorizado para plantear la inconstitucionalidad de las normas generales aplicadas, lo cual —se consideró en la iniciativa de propuesta de su derogación— constituía una restricción que no encontraba justificación para proscribir, en forma absoluta, la posibilidad de someter a control constitucional alguna porción de la sentencia favorable dictada en sede contencioso-administrativa, o bien, señalar su posible falta de exhaustividad, lo cual equivalía a una denegación de justicia contraria al principio de acceso a los tribunales tutelada por el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, porque —según se dijo— no toda anulación satisfacía en su integridad las pretensiones del actor y este, por tanto, preservaba el derecho de

---

<sup>16</sup> Tesis: 2a./J. 122/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 21, agosto de 2015, t. I, p. 503, con el rubro: AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

<sup>17</sup> Integrante de la LXIII Legislatura, [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/12/asun\\_3649059\\_20171214\\_1516043006.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/12/asun_3649059_20171214_1516043006.pdf)

exigir en amparo que la jurisdicción contencioso-administrativa se pronunciara con arreglo al principio de legalidad, de manera íntegra sobre lo pedido y/o conforme a los alcances pretendidos. Se corrobora, con lo anterior, la compleja estructura de su establecimiento.

Otro motivo para la derogación propuesta se dirigió a destacar la segunda faceta de procedencia de la vía directa: el juicio de amparo solamente se tramitaría al coexistir con un recurso de revisión promovido por la parte contraria (en términos del art. 104 constitucional), es decir, se sujetaba a la voluntad de la autoridad demandada la procedencia del amparo directo, pues, si ella es quien decide interponer o no la revisión, esa facultad de elección es la que determinará si ha lugar o no a admitir la demanda de amparo directo, lo cual —se afirmó— constituía otro obstáculo injustificado para la defensa de los derechos humanos del actor, ya que la promoción de este medio de control constitucional no podía quedar a merced de la conveniencia de la autoridad demandada de proseguir, o no, con el litigio iniciado en su contra en la sede contencioso-administrativa, asemejando al juicio de amparo con un mecanismo de defensa adhesivo de otro de naturaleza ordinaria.

Finalmente —decía la propuesta de decreto de derogación—, el tercer aspecto que particularizaba la procedencia del juicio de amparo directo precisaba que, en el caso de que el recurso de revisión de la autoridad fuera procedente y fundado, el tribunal colegiado de circuito del conocimiento se avocaría al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en la demanda de amparo; aspecto que, sumado a las dos deficiencias referidas, ponía nuevas trabas no solo al ejercicio de la acción constitucional, sino también a la labor de los juzgadores, ya que, por un lado, disponía un inevitable orden secuencial de estudio que resultaba lesivo de la potestad de los tribunales colegiados de circuito para ejercer su arbitrio judicial, impidiéndoles elegir conforme a su recto criterio si debía o no analizarse preferentemente la demanda de amparo, en los casos en los que advirtieran que los quejosos podrían obtener un mayor beneficio del ya alcanzado, lo cual le permitiría a dichos tribunales dejar para una etapa posterior el examen de los agravios de la revisión planteada por la autoridad demandada en el juicio contencioso. Y señaló, en ese mismo tenor, que el sentido de lo resuelto en el recurso de revisión coexistente con la demanda de amparo era el factor que decidiría la suerte procesal del quejoso, pues del desenlace que obtuviera ese medio ordinario de defensa dependería, en forma decisiva, que el tribunal colegiado de circuito sobreyera en el juicio de amparo o examinara los conceptos de violación planteados, solo contra normas generales, y no por razones técnicas propias que impidieran el estudio de la demanda, sino por la circunstancia de que, al no prosperar la revisión de la autoridad, hubiese adquirido firmeza la declaración de nulidad contenida en la sentencia favorable.

La propuesta legislativa de derogación de la fracción en comento no prosperó, pero sin duda es importante incluir en el contexto del presente estudio las razones señaladas para cuestionar la viabilidad del establecimiento de este juicio.

## El amparo directo preventivo o cautelar: interpretación de la SCJN...

---

Como se ha visto, la SCJN ya ha dilucidado y clarificado la mayoría de los interrogantes generados por la norma comentada y, desde un particular enfoque, el punto de partida deberá ser siempre el conocimiento pleno de lo que significa una resolución favorable, en los términos en que se ha entendido ese concepto.

Con base en todo ello, podemos concluir:

- 1) el Pleno de la SCJN al resolver un amparo directo en revisión e interpretar el artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, referido al derecho u oportunidad de promover amparo directo contra una sentencia benéfica al quejoso, realizó un ejercicio interpretativo pro persona;
- 2) la ejecutoria consideró que la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de normas generales mediante la promoción de un amparo directo, en estos supuestos, se trata de un derecho, no de una carga procesal;
- 3) por ello, se estableció que la aplicación de la figura de la preclusión tratándose del supuesto de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, implicaría negar el derecho de los justiciables de acudir al juicio de amparo cuando surja una violación efectiva, directa y concreta de sus derechos humanos;
- 4) se consideró que la promoción de amparo directo para cuestionar la constitucionalidad de normas puede ser al momento en que efectivamente se le cause un perjuicio al quejoso con motivo de una resolución desfavorable, con independencia de si, en contra de la sentencia del juicio de origen, en un primer momento, la autoridad hubiera interpuesto recurso de revisión fiscal, y
- 5) en otra decisión se ha dicho que la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo respeta el derecho de acceso a la justicia, porque si se parte de la concepción de “resolución favorable”, como aquella que ha resuelto de manera absoluta la pretensión de la parte actora, impidiendo que la autoridad emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo, la promoción del amparo tendría como único objeto permitir, en caso de que la situación producida por la sentencia favorable se vea afectada al estimarse procedente y fundado el recurso de revisión contencioso administrativo, que pueda examinarse en el amparo la constitucionalidad de las normas aplicadas, por cuanto de ello podría derivarse el beneficio relativo a su inaplicación, impidiéndose, además, la promoción excesiva de juicios y una prolongación de la controversia en detrimento de uno de los derechos previstos en el artículo 17 constitucional.