

CAPÍTULO OCTAVO

LA MOVILIZACIÓN LEGAL COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

I. MOVILIZACIÓN LEGAL, OPORTUNIDAD LEGAL Y ENCUADRE LEGAL

1. *El concepto de movilización legal*

Una última forma de participación ciudadana en los procesos decisionales del Estado que examinaremos en el presente libro es la que se vincula con el enfoque de la “movilización legal”, que surgió como un tema de estudio desde mediados de los años setenta del siglo pasado, con la publicación de una serie de trabajos en los que se analiza el papel del derecho en los sistemas políticos democráticos.⁵⁴⁹ Entre dichos estudios destaca uno en particular, que bien podría calificarse como de carácter fundacional respecto del referido enfoque, elaborado por Frances Kahn Zemans a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado.⁵⁵⁰ Para este autor, las investigaciones sobre la participación política, entendida como la acción que la ciudadanía dirige hacia el Estado, habían ignorado al sistema jurídico en su totalidad. Ahora bien, frente a esta omisión, propone Zemans examinar el papel del sistema jurídico como mecanismo para la participación ciudadana en las democracias contemporáneas.⁵⁵¹

La propuesta teórica y conceptual del mencionado autor podría resumirse de la siguiente manera: el sistema jurídico, y en particular los tribunales, son un mecanismo por el cual los individuos pueden tener acceso a la autoridad pública. Al invocar derechos ante los tribunales, los individuos

⁵⁴⁹ Tavera Fenollosa, Ligia, “El enfoque de la movilización legal en el estudio de los movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LXV, núm. 239, mayo-agosto, 2020, p. 223.

⁵⁵⁰ Zemans, Frances Kahn, “Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System”, *The American Political Science Review*, vol. 77, núm. 3, septiembre, 1983.

⁵⁵¹ *Ibidem*, pp. 691-693.

emplean el poder del Estado, y así se convierten en actores estatales ellos mismos. O, en otras palabras —nos dice Zemans—, el individuo se convierte en funcionario del Estado (es decir, a través de los tribunales, el ciudadano puede emplear la autoridad legítima del Estado, al hacer uso del derecho). De esta manera, el derecho y el litigio ante los tribunales tienen el potencial de empoderar a los ciudadanos que demandan derechos. Ambos (derecho y litigio) pueden hacerlos sujetos participantes (agentes activos) en la gobernanza, y no meros objetos del gobierno.⁵⁵²

Más en detalle, y profundizando en esta idea, Zamans explica que los tribunales son instituciones reactivas que tienen el deber de responder a las demandas que se les plantean. Por ello es que al presentar demandas ante ellos, los ciudadanos pueden contribuir a establecer la agenda de la rama judicial del gobierno. Asimismo, Zemans reconoce que la participación requiere recursos, habilidades, agresividad y consciencia de los derechos, lo cual no está distribuido equitativamente en la sociedad. Por eso es que los grupos organizados⁵⁵³ juegan un papel central en lo que de otra manera sería un sistema individualizado.⁵⁵⁴

Observado todo lo anterior, Zemans define a la movilización legal como el acto de invocar normas jurídicas para regular la conducta: el derecho es movilizad cuando un deseo o necesidad es traducido en una demanda como una afirmación de nuestros derechos. Esto da legitimidad a las demandas, y además conlleva una amenaza implícita de usar el poder del Estado en nombre propio de quien acude a los tribunales. Finalmente, reconoce Zemans que el derecho no es desde luego la panacea para los que no tienen poder, pero por su misma naturaleza presta la legitimidad y el poder del Estado a quien tiene la habilidad y la decisión de usarlo. Así, propone una visión interactiva, en una relación que no sólo va del Estado al ciudadano (visión unidireccional), sino en la que el poder gubernamental está disponible para los ciudadanos, a través de la movilización legal.⁵⁵⁵

Trabajos como el de Zemans abrieron el camino para que la teoría de los movimientos sociales se ocupara sistemáticamente del impacto de la acción de dichos movimientos en el sistema jurídico, y el rol del derecho en la configuración de sus reivindicaciones y de sus marcos interpretativos.⁵⁵⁶

⁵⁵² *Idem.*

⁵⁵³ Por ejemplo, los grupos de la sociedad civil dedicados al litigio de interés público.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 695.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, pp. 700 y 701.

⁵⁵⁶ Ruibal, Alba M., “Movilización y contra-movilización legal. Propuesta para su análisis en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 1, primer semestre de 2015, p. 180. El concepto de “marcos interpretativos” en la teoría de los movimientos sociales se ha cons-

Esto implicó superar una visión crítica, que concibe al derecho como un agente opresor, como un instrumento de dominación, como una superestructura cuya función es la legitimación de un tipo de dominación y del *statu quo*, o como un instrumento ideológico destinado a crear y conservar relaciones de subordinación.⁵⁵⁷

En contraste con esta visión crítica, el enfoque de Zemans y otros que le han seguido proponen lo que Guerrero ha denominado una *teoría funcionalista de la movilización legal*: el derecho se concibe como un instrumento que puede ser usado por los movimientos sociales para producir o generar algún tipo de cambio social. Así, la movilización legal es entendida como el conjunto de acciones colectivas para hacer efectivas las garantías consagradas en el derecho cuando éstas no se cumplen.⁵⁵⁸

Discusiones teóricas aparte, existe evidencia —como nos recuerda Ruibal— de que en América Latina los movimientos sociales contemporáneos han adoptado crecientemente el lenguaje de los derechos en sus marcos interpretativos, teniendo generalmente entre sus objetivos principales influir en el campo legal.⁵⁵⁹ Para esta autora, se puede esperar que, bajo ciertas circunstancias, los movimientos sociales no sólo ejerzan presión para el cambio legal, sino que también propongan conceptos e interpretaciones jurídicos que sean escuchados, y en ciertas circunstancias incorporados por las instituciones estatales (a esto Ruibal le denomina *iusgenesis*).⁵⁶⁰ Ahora bien, ¿bajo qué tipo de circunstancias es que los movimientos sociales son proclives a involucrarse en estrategias de movilización legal? Para Ruibal, estas circunstancias están conformadas por “...contextos donde existe una ampliación de las oportunidades legales, en términos de la existencia de nuevos derechos incorporados al marco constitucional, nuevos instrumentos para su defensa y nuevas vías institucionales a partir de la creación o reforma de las cortes constitucionales”.⁵⁶¹ Como se puede apreciar, el concepto clave en

truido para referirse a estos movimientos como productores de significados y de identidades colectivas, como parte de sus estrategias de lucha y planteamiento de sus reivindicaciones.

⁵⁵⁷ Guerrero Tenganán, Rolando Víctor, “Movilización legal: enfoques para el estudio de la relación entre los movimientos sociales y el derecho”, *Revista Científica Codex*, Pasto (Colombia), vol. 3, núm. 5, 2017, pp. 66-69.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, p. 71.

⁵⁵⁹ Ruibal, Alba M., “Movilización y contra-movilización legal. Propuesta para su análisis en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 1, primer semestre de 2015, p. 179.

⁵⁶⁰ “Así, se considera que la movilización legal incluye las acciones de litigio y judicialización, pero también, de manera más general, el uso del lenguaje de los derechos por parte de los movimientos sociales y el encuadre de sus reclamos a través de marcos discursivos que incorporan e interpretan conceptos legales”. *Ibidem*, pp. 180-182.

⁵⁶¹ *Ibidem*, pp. 183.

esta formulación de Ruibal es el de *oportunidad legal*, el cual examinaremos a continuación.

2. *El concepto de oportunidad legal*

Diferente del concepto de *oportunidad política*,⁵⁶² el concepto de *oportunidad legal* se refiere a los factores que hacen que los movimientos sociales puedan y quieran recurrir a los tribunales para alcanzar sus objetivos. Para Hilson, algunos de esos factores son estructurales, y otros son contingentes. En el lado estructural se encuentra la cuestión relativa al acceso a la justicia, con temas de legitimación procesal y la disponibilidad de apoyo estatal para litigar (por ejemplo, a través de mecanismos de defensoría pública o programas de lo que en países anglosajones denominan de *legal aid*). Por el lado contingente, la cuestión clave es la receptividad del Poder Judicial a argumentos de política (*policy arguments*) en casos particulares planteados por los movimientos sociales.⁵⁶³

Siguiendo esta línea, Bruce busca explicar por qué algunos tribunales supremos en América Latina (específicamente los de Colombia y Costa Rica) han empezado a dar eficacia y a proteger derechos constitucionales, incluyendo los relativos a los grupos de la sociedad más débiles, incluso contra los más poderosos. La explicación que desarrolla este autor identifica precisamente a la ampliación de oportunidades legales para que lo anterior ocurra: el diseño institucional de los sistemas judiciales y sus reglas operativas relativas al acceso, legitimación y formalidad judicial —afirma este autor— atenúan la necesidad de tener amplios recursos y estructuras de apoyo identificados como factores esenciales en *revoluciones de los derechos* (“rights revolutions”) de países no latinoamericanos.⁵⁶⁴

⁵⁶² El concepto de *oportunidad política* se refiere a la apertura o cerrazón estructural del sistema político (el tema del acceso al sistema político) y a la cuestión más contingente de la receptividad de las élites políticas a la acción colectiva. Hilson, Chris, “New social movements: the role of legal opportunity”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 2, 2002, pp. 242 y 243.

⁵⁶³ *Idem*.

⁵⁶⁴ La expresión “Revolución de los Derechos” fue acuñada por Epp para referirse a la ampliación de los derechos ocurrida en Estados Unidos a raíz del movimiento por los derechos civiles durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Para este autor, esencial en dicha revolución fue una serie de cambios en cuanto al acceso al proceso judicial: en dichos años se dieron las condiciones para que grupos en desventaja y tradicionalmente discriminados tuvieran acceso al litigio constitucional como nunca antes lo habían tenido, lo que permitió desarrollar una estrategia de presión desde abajo que poco a poco fue cam-

Como explica Bruce, en Estados Unidos y Canadá los grupos defensores de derechos requieren fuertes estructuras de apoyo debido a la dificultad y el costo de llevar a cabo una estrategia judicial para defensa de los derechos. En cambio, en Colombia y Costa Rica, la necesidad de esas estructuras de apoyo (recursos financieros y recursos técnicos y de especialización) se ha removido en gran parte debido a que los tribunales supremos de esos países han abandonado los altos niveles de formalismo judicial, han adoptado definiciones amplias de legitimación, han removido muchas barreras al acceso a la justicia constitucional y han promovido que los casos se resuelvan de manera relativamente rápida.⁵⁶⁵

En otras palabras, en Colombia y Costa Rica se han ampliado las oportunidades legales a través de reformas a las reglas que regulan el acceso a y la operación interna de los tribunales, y esto ha impactado en las estrategias de los movimientos sociales, lo que ha permitido a grupos social y políticamente débiles llevar adelante reclamos jurídicos para proteger derechos, aun ante la ausencia de organizaciones de apoyo bien financiadas.⁵⁶⁶ Como concluye Ruibal:

Siguiendo esta perspectiva, se puede asumir que existe una conexión entre aspectos institucionales de los tribunales y los tipos de reclamos y actores que acceden a las cortes, y se puede esperar que ante el desarrollo de nuevas oportunidades legales en América Latina, los movimientos sociales usen crecientemente el litigio y las estrategias jurídicas para la defensa de sus causas.

biando doctrinas en que se sustentaban las leyes y prácticas discriminatorias. En efecto, como explica Epp, hacia finales de los cincuenta e inicio de los sesenta del siglo XX, ocurrió una revolución de los derechos en Estados Unidos. La Corte Suprema de Justicia de ese país se erigió en la gran defensora de los derechos individuales frente a abusos de poder de las autoridades. ¿Por qué ocurrió esa revolución? ¿Cuáles fueron sus fuentes y condiciones? Las explicaciones convencionales ponen el énfasis en el liderazgo judicial como catalizador de la revolución de los derechos. Jueces activistas (sobre todo de la Corte Suprema) han usado los derechos constitucionales para transformar la sociedad. Pero Epp sostiene que la revolución ocurrió más por presiones desde abajo que por liderazgo desde arriba. La presión consistió en organización deliberada, estratégica, por parte de los defensores de derechos (*rights advocates*). Y la defensa estratégica de derechos (*strategic rights advocacy*) fue posible por el desarrollo de lo que Epp llama una estructura de apoyo para la movilización jurídica (*support structure for legal mobilization*), consistente en organizaciones defensoras de derechos, abogados y recursos para financiar todo ello, sobre todo, con financiamiento del gobierno. Epp, Charles R., *The Rights Revolution, Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1998, pp. 2 y 3.

⁵⁶⁵ Wilson, Bruce M, "Institutional Reform and Rights Revolutions in Latin America: The cases of Costa Rica and Colombia", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, núm. 2, 2009, p. 61.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 64.

En contextos en los que las oportunidades legales no han sido modificadas, o continúan siendo restrictivas para los actores sociales, se espera un menor desarrollo de estrategias de litigio por parte de los movimientos y contramovimientos sociales.⁵⁶⁷

3. *El concepto de “encuadre legal”*

Por último, siguiendo a Vincent, consideramos importante mencionar que el concepto y enfoque de la movilización legal tiene una afinidad clara con el concepto de encuadre legal (*legal framing*), el cual se refiere a una de las tácticas disponibles para los movimientos sociales en el sentido de definir una reivindicación en términos jurídicos, invocando derechos, lo cual puede resultar más eficiente que hacerlo en términos políticos.⁵⁶⁸ En este concepto se deja ver el poder del lenguaje de los derechos —afirma Druliolle—, puesto que definir una demanda como la reivindicación de un derecho implica reivindicar algo que ya existe, que ya ha sido consagrado (incluso diríamos legitimado), y que el Estado debe garantizar. Es más, para este autor, utilizar el lenguaje de los derechos “...busca invertir la carga de la prueba. Ya no le correspondería al actor social justificar su demanda, sino que el Estado, o aquel actor presentado como el causante de una situación de injusticia, se vería obligado a justificar por qué no se reconoce y/o protege un(os) derecho(s)”.⁵⁶⁹

En este mismo sentido, Pilar Domingo explica que en América Latina ha surgido una suerte de descubrimiento de la utilidad de recurrir a discursos jurídicos y a recursos judiciales para librar lo que en el fondo son batallas políticas y sociales (a pesar de la mala imagen pública del sector de justicia).⁵⁷⁰ Para esta autora, la movilización jurídica⁵⁷¹ desde abajo constituye una parte importante del fenómeno de la judicialización de la política en dicha región, y señala como componentes importantes de este fenómeno: a) cambios en la cultura política y jurídica con respecto a lo que es el Estado de derecho, en el lugar que ocupan en la sociedad y en el

⁵⁶⁷ Rubial, *op. cit.*, pp. 190 y 191.

⁵⁶⁸ Druliolle, Vincent, “Movilización legal”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19, 2020, p. 369.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, pp. 369 y 370.

⁵⁷⁰ Domingo, Pilar, “Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina: ciudadanía-judicialización de la política”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86, 2009, p. 36.

⁵⁷¹ Pilar Domingo denomina “movilización jurídica” lo que otros autores en castellano han denominado “movilización legal”.

imaginario público los derechos de la ciudadanía, y en la utilización de los tribunales como estrategia para promover ciertos derechos o demandas sociales; *b*) reformas políticas e institucionales en la justicia constitucional de los países latinoamericanos, que han convertido a los tribunales en espacios en los que se libran batallas por la reivindicación de las demandas de los movimientos sociales; *c*) la construcción del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y el ingreso de la mayoría de los países latinoamericanos a dicho sistema, y *d*) el momento histórico de los discursos globales, que gozan de altos niveles de consenso y aceptación normativa en torno a derechos humanos.⁵⁷²

Todo lo anterior —explica Domingo— ha abierto ventanas de oportunidad para articular estrategias de apropiación del discurso de los derechos por parte de colectivos subalternos para movilizarse y presionar, y refleja la creciente presencia en el imaginario público de un lenguaje de derechos como canal discursivo para promover demandas concretas que pueden ser articuladas en términos de derechos.⁵⁷³ Y concluye la autora:

Lo importante es que los grupos subalternos y más vulnerables actualmente tienen nuevas oportunidades de acceso a los procesos de redefinición del discurso normativo y de la vía judicial, y que ello forma parte del mosaico político de manera visible, y en parte de forma relacionada a esta apropiación de un discurso juricidista de derechos humanos y del ciudadano.⁵⁷⁴

Ahora bien, hemos examinado los conceptos de movilización legal, oportunidad legal y encuadre legal, para poder plantear la pregunta-guía del presente capítulo: ¿cómo se ve el juicio de amparo mexicano como oportunidad legal que permita el acceso de las y los ciudadanos a la justicia constitucional, para hacerlos sujetos participantes en la gobernanza a través del encuadre legal de sus reivindicaciones y de la movilización legal?

En este capítulo examinaremos algunos cambios que han ocurrido en las estructuras de oportunidad legal en México, con especial referencia al juicio de amparo. En primer lugar, haré una breve referencia al tema de la legitimación para interponer el amparo,⁵⁷⁵ en una evolución que nos ha

⁵⁷² *Ibidem*, pp. 38-40.

⁵⁷³ *Idem*.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁷⁵ Rubial nos recuerda que “Entre las normas más importantes que regulan el acceso a las cortes se encuentran las provisiones sobre legitimación de los actores para presentar demandas judiciales. Esta legitimación puede ser amplia o restringida sólo a aquellos con un interés directo en el caso; puede habilitar sólo a individuos, o también a organizaciones de la

llevado del interés jurídico al interés legítimo (y del amparo individual al amparo colectivo). Este tema lo he abordado en otro trabajo,⁵⁷⁶ por lo cual no lo trataremos aquí *in extenso*. En segundo lugar, examinaremos algunos aspectos del documento titulado *Diálogo por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*, del cual se desprende la crítica a dos elementos del juicio de amparo que limitan el acceso de la ciudadanía a una justicia constitucional eficaz, pronta y expedita: el principio de estricto derecho y las causales de improcedencia, a cuyo análisis crítico dedicaremos los dos últimos apartados del presente capítulo. Como se podrá observar, a pesar de que ha habido algunos avances en el sentido de lograr una mayor apertura del amparo, todavía persisten normas, principios y prácticas judiciales que hacen de este juicio una herramienta de difícil acceso. Los cambios que ha habido han enfrentado una enorme resistencia por parte de una cultura y prácticas jurídicas que han tendido a privilegiar lo formal por encima de lo sustancial, dificultando con ello el acceso a la justicia.

II. DEL INTERÉS JURÍDICO AL INTERÉS LEGÍTIMO

Durante décadas, el concepto clave para abrir la puerta procesal del amparo fue el de “interés jurídico”, íntimamente vinculado al concepto de “derecho subjetivo”. Bajo esta concepción, sólo tenía legitimación procesal para acudir al juicio de amparo aquel gobernado que tuviera un derecho subjetivo reconocido por el orden jurídico.

Zaldívar explica cómo esta identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo se convirtió en una forma de privilegiar las actuaciones de los órganos del Estado frente a los particulares, por la dificultad de éstos de hacer valer medios de impugnación. Asimismo, sostiene Zaldívar que este concepto, el cual tiene su origen en la época de Ignacio L. Vallarta como presidente

sociedad civil; puede aceptar sólo a autoridades públicas como litigantes, o puede permitir el acceso a otro tipo de actores. Es decir, este tipo de reglas condiciona qué clase de actores están legitimados para presentar recursos ante las cortes y pueden habilitar o restringir esta posibilidad para los actores colectivos. La existencia de procedimientos flexibles y accesibles para la presentación de demandas en materia de derechos por parte de individuos y actores sociales ante las cortes, como la ausencia de requisitos formales y el bajo costo del proceso legal, que se pueden encontrar en casos como Colombia y Costa Rica, puede permitir a individuos y grupos marginalizados recurrir a los tribunales, aun en contextos signados por la ausencia de una estructura de apoyo para la movilización legal en la sociedad”. Rubial, *op. cit.*, pp. 190 y 191.

⁵⁷⁶ Serna de la Garza, José Ma., *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, Porrúa, 2018.

de la SCJN, fue funcional tanto al régimen del general Díaz como al sistema de partido hegemónico: "...pues de esa forma era posible que la Corte subordinara su actuación frente al poder político a partir de la idea de que la cuestión discutida era puramente técnica y, por lo mismo, totalmente ajena a las propias cuestiones políticas".⁵⁷⁷

Sin embargo, la reforma publicada el 6 de junio de 2011 respecto de este tema fue de gran relevancia, puesto que en lo relativo a la legitimación activa para poder interponer el juicio de amparo se dispuso que no solamente los individuos gozan de tal facultad, sino que también gozan de ella grupos de personas, es decir, colectivos (de ahí que se hable del *amparo colectivo*).⁵⁷⁸ Asimismo, se estableció que en ambos casos los individuos o los grupos de personas pueden ostentar la calidad de quejosos en amparo no sólo cuando un acto de autoridad les ocasione un agravio personal y directo en sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también cuando se aduzca interés legítimo para ampararse contra actos u omisiones de las autoridades, como se establece en el artículo 107.I de la Constitución general:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

⁵⁷⁷ Zaldívar Lelo de la Rea, Arturo, *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002, p. 41.

⁵⁷⁸ Cabe señalar que desde 2002 la SCJN había admitido la existencia del interés legítimo para abrir la puerta del juicio contencioso administrativo, como se puede apreciar en la tesis 2a./J. 141/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241, en cuyo texto se sostiene que: "De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último [el interés legítimo], fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico".

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

Resulta pertinente señalar que la SCJN ha empezado a hacer las precisiones correspondientes relativas al concepto de interés legítimo, como se puede ver en las siguientes tesis:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE. La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁷⁹

Asimismo:

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (interpretación del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la proceden-

⁵⁷⁹ SCJN, Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVII, febrero de 2013, t. 1, p. 822, Tesis aislada: 1a. XLIII/2013 (10a.) . Amparo en revisión 366/2012. Carlos Rubén Nobara Suárez. 5 de septiembre de 2012. Cinco votos.

cia del amparo indirecto —en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales—, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial—, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la

labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.⁵⁸⁰

No es el objetivo del presente estudio profundizar en la polémica que desde un principio se dio acerca del significado y alcances del interés legítimo. El tema es muy importante, pero habría que dedicarle uno o varios libros enteros para desarrollarlo y examinarlo en todas sus vertientes y aspectos polémicos.⁵⁸¹ Lo que nos interesa enfatizar en nuestro análisis son dos cuestiones. La primera, que la introducción del interés legítimo en el juicio de amparo mexicano significa una potencial ampliación en cuanto al tipo de sujetos que pueden calificar como quejosos, y por tanto, significa un avance desde el punto de vista del acceso de la ciudadanía a la justicia constitucional. La segunda cuestión es la posibilidad de que esta puerta procesal se vea restringida en su apertura real, por la tendencia de los tribunales federales correspondientes a interpretar la Ley de Amparo en el sentido de justificar la improcedencia del amparo (como parte de una cultura jurídica rigorista y formalista a la que nos referiremos más adelante en este capítulo). De ahí la crítica de Cruz Parceró advirtiendo el problema:

Y si ahora la gran apertura de la Ley de Amparo al introducir la figura del interés legítimo consiste en que quienes pretenden ser amparados por la justicia federal tienen que probar su pertenencia a un grupo que tiene protegido legalmente algún interés colectivo, la presunta apertura del amparo es bajo estas coordenadas una mera apariencia, pues se prestará a todo tipo de interpretaciones discrecionales lo que haya de entenderse por “pertenencia a un colectivo”, la determinación de qué grupos o colectivos son relevantes, y lo que signifique que un grupo tiene un “interés colectivo protegido jurídicamente.”⁵⁸²

⁵⁸⁰ SCJN, Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, noviembre de 2014, t. I, p. 60. Tesis de Jurisprudencia: P./J. 50/2014 (10a.). Contradicción de tesis 111/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de junio de 2014.

⁵⁸¹ Como ejemplo de los aspectos polémicos podemos citar dos artículos: Schmill Ordoñez, Ulises y de Silva Nava, Carlos, “El interés legítimo como elemento de la acción de amparo”, *Isonomía*, núm. 38, 2013, pp. 247-268; y Cruz Parceró, Juan Antonio, “El concepto de interés legítimo y su relación con los derechos humanos. Observaciones críticas a Ulises Schmill y Carlos de Silva”, *Isonomía*, núm. 39, 2013, pp. 185-213.

⁵⁸² Cruz Parceró, *op. cit.*, p. 198.

III. DIAGNÓSTICO DEL AMPARO COMO VÍA DE ACCESO PARA UNA JUSTICIA EFICAZ Y EXPEDITA

En 2015 y 2016 el gobierno de la República, con la participación de diversas instituciones académicas, convocaron a una serie de foros denominados *Diálogo por la Justicia Cotidiana*, en los cuales se buscó realizar un diagnóstico acerca del sistema de justicia en México, del cual surgieran propuestas para mejorarlo. El diagnóstico y conclusiones de dichos foros fueron publicados en el documento titulado *Diálogo por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*. En el presente apartado reseñamos el diagnóstico y las conclusiones de la mesa 8 incluidos en este documento, la cual versó sobre la “Resolución del Fondo del Conflicto y Amparo”.⁵⁸³

En dicho documento se reconoció que si bien las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y de derechos humanos habían pretendido consolidar al juicio de amparo como un instrumento accesible a todas las personas y eficaz en la protección de sus derechos, en realidad aún existían algunos problemas en su diseño y operación. Se mencionó, además, que las fuentes que daban origen a esta problemática eran diversas, entre las cuales se encontraban la ley, la actuación de juzgadores y de otras autoridades, así como la práctica de los abogados y los altos costos de litigar en amparo. En específico, se explicó en el diagnóstico que algunos aspectos de la ley y la cultura jurídica procesalista de nuestro país generaban que una parte importante de los asuntos se resolvieran por cuestiones formales o procesales, dejándose de lado el verdadero problema que había dado origen al juicio, lo cual —se dijo en el diagnóstico— era incompatible con la impartición de una justicia completa y eficaz.

En el documento se expresa también que existen diversas barreras para obtener protección a través de un amparo: muchas personas no conocen el juicio de amparo o no saben para qué sirve; no es factible tramitar un juicio de amparo sin asesoría jurídica, pues se trata de un procedimiento excesivamente técnico y complejo, y los servicios jurídicos generalmente son costosos, lo que limita el acceso a la justicia a muchas personas.⁵⁸⁴

Por otra parte, se identificó que existen deficiencias en el procedimiento. Además de que la tramitación del amparo es compleja, hay cuestiones procedimentales que, como se dijo, impiden que se resuelva el asunto de fondo.

⁵⁸³ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf.

⁵⁸⁴ Gobierno de México, *Diálogo por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*, México, 2016, p. 209.

El lenguaje utilizado en la ley y en los documentos es sumamente técnico, y de difícil comprensión para la mayoría de la población.

Frente a esta problemática, se afirma en el mencionado documento, que se debía fortalecer el amparo como medio extraordinario de control constitucional y desarrollar capacidades para privilegiar la resolución del fondo de los conflictos por encima de requisitos procesales, con el objetivo de lograr que el amparo sea un recurso judicial rápido, sencillo y efectivo para la defensa y reparación de las violaciones de derechos humanos.⁵⁸⁵

El diagnóstico reitera una y otra vez que en el juicio de amparo existe un exceso de formalidades procesales plasmadas en la legislación, un excesivo formalismo y tecnicismo en el procedimiento y en la metodología empleada por los jueces en la resolución de los conflictos,⁵⁸⁶ como en particular se da en relación con las causales de improcedencia y su interpretación dentro del procedimiento de amparo. En un párrafo fundamental por su crítica a las reglas del amparo, se sostiene lo siguiente:

Una de las críticas más fuertes al juicio de amparo tiene que ver con la enorme tendencia que existe a priorizar las formalidades procedimentales (causales de procedencia) sobre la resolución del fondo del asunto. Así, hay una percepción generalizada de que los jueces sólo buscan las causales de improcedencia, más que ver cómo lograr la procedencia para que los asuntos sean resueltos. Además, las causales de improcedencia generan una problemática ya sea porque pudieran ser excesivas o por su interpretación. Aun cuando es necesario que existan reglas claras que garanticen un estado de derecho, el exceso de las mismas y su primacía dentro del juicio, vulneran el derecho de acceso a la justicia. Por ejemplo, una de las trabas más importantes para acceder a la justicia constitucional es el “principio de estricto derecho”, a través del cual, actos “notoriamente inconstitucionales” se han sustentado debido a la falta de un razonamiento idóneo.⁵⁸⁷

Las observaciones críticas contenidas en el diagnóstico se confirman con las opiniones de varios autores, que al examinar el juicio de amparo mexicano han identificado diversos obstáculos para acceder a la justicia constitucional esta vía. Por ejemplo, Adriana Campuzano ha observado que el proceso de planeación en materia de creación de los tribunales federales que conocen del juicio de amparo en sus dos instancias ha obedecido básicamente

⁵⁸⁵ *Ibidem*, p. 210.

⁵⁸⁶ “El juez de amparo suele tomar una postura pasiva y formalista frente a los asuntos, lo que lleva a que muchos juicios se resuelvan por cuestiones procesales sin estudiar y resolver la cuestión de fondo”. *Ibidem*, p. 217.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, pp. 215 y 216.

camente a criterios demográficos, “modelo que perpetúa la exclusión de numerosos grupos de la población que habitan las zonas rurales o poblaciones muy pequeñas y alejadas de los grandes centros urbanos.⁵⁸⁸ Asimismo, señala esta autora que las instalaciones de los tribunales siguen siendo inhóspitas para personas con discapacidad e inadecuadas para quienes no pueden leer o expresarse en idioma español.⁵⁸⁹

Por otra parte, y desde el punto de vista normativo, Campuzano advierte que algunas reglas del juicio están elaboradas a partir de un ideal de usuario que no es coincidente con el perfil de las personas que en realidad sufren graves violaciones a sus derechos humanos y requieren ser oídas por el sistema de impartición de justicia. En este sentido, nos dice la autora:

Aunque la nueva Ley de Amparo flexibiliza algunas reglas cuando las partes pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad o se encuentren en clara desventaja social por sus condiciones de pobreza y marginación (además de las reglas en materia agraria), conserva residuos importantes del modelo tradicional; por ejemplo, por regla general, la demanda debe ser promovida por escrito o por medios electrónicos, en idioma español, con el señalamiento preciso de los actos reclamados y las autoridades responsables, con firma o huella con dos testigos; en materia administrativa no judicial, deben agotarse previamente todos los medios ordinarios de defensa (principio de definitividad); se aplican reglas de preclusión para el ofrecimiento de ciertas pruebas, la promoción de la ampliación de la demanda y los recursos; no existe obligación del tribunal de informar o advertir a las partes sobre los plazos y las consecuencias de su inobservancia, y los jueces tienen poderes de alcance muy estrecho en materia de pruebas.⁵⁹⁰

Por su parte, Carranco explica que una de las razones por las que se suele asociar al juicio de amparo con formalismos excesivos e innecesarios, que redundan en un alto tecnicismo en su tramitación, descansa en la variedad de recursos, plazos para interponer y resolver ante quién llevar el escrito de agravios, entre otros. Para este autor, es inconcebible que el artículo 80 de la Ley de Amparo disponga que en el juicio sólo se admitirán los recursos

⁵⁸⁸ La doctora Adriana Campuzano es, al escribir estas líneas, magistrada en el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de México). Campuzano, Adriana. “El juicio de amparo y su impacto en el acceso a la justicia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, UNAM, 2017, pp. 224 y 225.

⁵⁸⁹ *Idem*.

⁵⁹⁰ *Ibidem*, p. 225.

de revisión, queja, reclamación, y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad, por lo cual reformar dicha ley para que sólo fuera un recurso para todos los casos en que se impugnara alguna resolución en el juicio de amparo, con un plazo uniforme, y formas más simples en la tramitación y resolución.⁵⁹¹

Una vez precisado lo anterior, en las siguientes secciones centraremos nuestra atención en el análisis de dos elementos del juicio de amparo mexicano que han sido causa del difícil acceso a la justicia por esta vía, a saber: el principio de estricto derecho y las causales de improcedencia.

IV. EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO

El diagnóstico del documento *Diálogo por la Justicia Cotidiana* es enfático en señalar que en México existe una cultura jurídica procesalista, un excesivo formalismo y tecnicismo en el procedimiento y en la metodología empleada por los jueces en la resolución de los juicios de amparo, características que se erigen en obstáculos y en barreras al acceso a la justicia.

Ahora bien, un componente central de esta cultura jurídica y metodológica se encuentra en el principio de estricto derecho, el cual, a pesar de haber sido atenuado a través de diversas reformas constitucionales y legales, a las que nos referiremos más adelante, todavía subsiste en la Ley de Amparo y, más allá de lo normativo, en la actitud con la que los jueces de amparo se aproximan a los conflictos.

Básicamente, el principio de estricto derecho significa que el juez de amparo se encuentra imposibilitado para apreciar todos los posibles aspectos constitucionales del acto reclamado, es decir, solamente puede y debe tomar en cuenta aquellos aspectos que se traten en la demanda de garantías a título de conceptos de violación, lo cual implica una limitación al análisis de la voluntad judicial decisoria.⁵⁹²

En palabras de Mirón Reyes, el principio de estricto derecho significa que el juez se encuentra completamente imposibilitado para ampliar una

⁵⁹¹ Carranco Zúñiga, Joel, “Diagnóstico del juicio de amparo a cuatro años de vigencia de la nueva ley”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, UNAM, 2017, p. 184.

⁵⁹² Azuela Güitrón, Mariano y Betanzos Torres, Eber Omar, “El principio de estricto derecho en el juicio de amparo. Alcance y consecuencias del mismo conforme a la legislación, la doctrina y la jurisprudencia”, en Pérez Daza, Alfonso (coord.), *El principio de estricto derecho*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2017, p. 21.

interpretación en favor del quejoso que salga de los propios agravios y violaciones del escrito original:

...la autoridad al estudiar el amparo debe concretarse a comprobar si se ha violado la garantía de legalidad y estudiar —estrictamente— los agravios o conceptos de violación que formule el quejoso en defensa de sus intereses, sin que exista razón lógica o jurídica y mucho menos social o humana, para que pueda el juzgador, ampliar el contenido de dichos conceptos de violación, corregirlos, so pretexto de suplir alguna deficiencia en la presentación de los mismos.⁵⁹³

Por su parte, en su libro clásico sobre *El juicio de amparo*, Ignacio Burgoa explica que el principio de estricto derecho

...impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.

Asimismo, dice Burgoa que en su faceta opuesta

...el citado principio equivale a la imposibilidad de que el juzgador de amparo supla las deficiencias de la demanda respectiva, colme las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados, o de que lo sustituya en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional.⁵⁹⁴

No viene al caso en el presente estudio analizar en detalle cómo es que este principio surgió y se consagró en la estructura del juicio de amparo. Simplemente aludiremos a tres cuestiones. En primer lugar, como explica Tena Ramírez, el principio de estricto derecho nació en el artículo 780 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1867 en materia civil (el cual absorbió en su articulado la materia de amparo), con la finalidad de limitar el número de amparos, “colocando obstáculos de carácter formalista en la puerta que abriera el indeseable sistema del mismo Código”.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Mirón Reyes, Jorge Antonio, *El juicio de amparo en materia penal*, México, Porrúa, 2001, pp. 87 y 88.

⁵⁹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1999, p. 297.

⁵⁹⁵ “La puerta” a la que se refiere Tena Ramírez es la posibilidad que dicho Código establecía de interponer el amparo en contra de cada una de las resoluciones pronunciadas

En segundo lugar, con la Ley de Amparo de 1936 y sus reformas de 1951, el principio de estricto derecho se convirtió en regla general, en todas las materias, atenuado por el principio de la suplencia de la queja deficiente (bajo hipótesis limitadas en materia penal y laboral), y por el principio de suplencia de la errónea cita de la garantía individual violada (en materia administrativa y civil).⁵⁹⁶

En tercer lugar, el principio de estricto derecho nunca se estableció directamente en la norma suprema, sino que se le dio sustento constitucional interpretando *a contrario sensu* los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107 de la CPEUM, que prevén la facultad de suplir la deficiencia de la queja. De esta manera, en los orígenes de este principio se infirió que, fuera de los casos en que dicha facultad es ejercitable, opera el principio de estricto derecho, interpretación que posteriormente fue recogida por el artículo 79, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, respecto de los juicios de garantía en materia civil contra actos de autoridades judiciales “por inexacta aplicación de la ley”.⁵⁹⁷

De esta manera, y como afirma Pérez Daza, el principio de estricto derecho se convirtió en una de las figuras centrales de nuestro sistema procesal:

Su fundamento se encontraba en la firme convicción de que el juez debía velar ante todo por el equilibrio entre las partes; por lo que tendría que ceñirse estrictamente a sus argumentos para resolver la controversia planteada, aun cuando ello tuviera un impacto directo en la decisión final. De lo contrario, resolver conforme a razonamientos no expresados por las partes equivalía a otorgar ventaja a la que resultare beneficiada. Entonces, quien acudía a los tribunales tenía la obligación de conocer la ley, decir el derecho y prácticamente desarrollar los argumentos que sostendrían la eventual sentencia a su favor. Fallar en esta misión traía como consecuencia que no se atendiera su acción, aun cuando le asistiera la razón. Sobre la base del equilibrio de las partes y la legalidad de los actos de autoridad, el principio de estricto derecho trae como consecuencia la negación de justicia a quien no supiera expresar con claridad sus argumentos y decir el derecho adecua-

dentro de las instancias del juicio (resoluciones intraprocesales), “...cualquier auto, cualquier acuerdo pronunciado en cualquiera de las instancias del juicio ameritaba el consiguiente amparo, so pena de que se entendiera consentido. De esta manera en los flancos de las dos instancias, como ramas de un árbol frondoso, iban brotando amparos laterales”. Véase Tena Ramírez, Felipe, “El amparo de estricto derecho: orígenes, expansión, inconvenientes”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núm. 13, 1954, pp. 18-20.

⁵⁹⁶ *Ibidem*, pp. 11-21.

⁵⁹⁷ Burgoa, *op. cit.*, p. 298.

damente. El gobernado no podía verse reparado si su argumento carecía del tecnicismo metódico que este principio exige.⁵⁹⁸

Con agudeza, Pedraza ha observado que con el surgimiento del principio de estricto derecho el objeto de estudio en el juicio de amparo cambió: ya no sería el acto de autoridad, sino las violaciones o agravios que hace valer el quejoso, mismos que recibieron una serie de calificativos, que en la práctica cerraban la puerta del amparo: deficientes, inoperantes, inatendibles, ineficaces, insuficientes, e improcedentes.⁵⁹⁹

Ahora bien, también hay que reconocer que ante la rigidez impuesta por el principio de estricto derecho, reformas sucesivas trataron de atemperarlo a través de una ampliación de las hipótesis en las que podía proceder la suplencia de la queja. Así, por ejemplo, el 2 de noviembre de 1962 se adicionó la suplencia de la queja en materia agraria; el 20 de marzo de 1974 se agregó la protección de los menores o incapaces, y la reforma del 7 de abril de 1986 remitió los casos de suplencia de la queja a la ley secundaria, aunque la suplencia en materia agraria siguió vigente en el texto constitucional.⁶⁰⁰

A pesar de estas reformas, todavía para finales de la década de los noventa del siglo pasado distintas voces pugnaban por una revisión a fondo del principio de estricto derecho. Entre esas voces destaca la de la entonces ministra de la SCJN, la doctora Olga Sánchez Cordero, quien en un artículo publicado en 1999 señalaba que, sin temor a exagerar, se podía afirmar que el mayor porcentaje de la negación de los amparos solicitados, o bien de sus respectivos sobreseimiento se debía, en primer término, al principio de estricto derecho. Según la doctora Sánchez Cordero,

La mentalidad común con la que contemplan los principios en materia de amparo la mayoría de los juzgadores federales, especialmente el principio de estricto derecho que hoy nos ocupa, es, precisamente con una mentalidad monolítica, pétreo, sin admitir generalmente, en lo más mínimo la posibilidad no ya de modificación alguna, sino ni siquiera conciben factible realizar un examen intelectual del mismo, ello debido generalmente a una excesiva y continua carga de trabajo que agobia a los tribunales de la Federación.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ Pérez Daza, “Introducción”, en Pérez Daza, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁹⁹ Pedraza, Enrique Antonio, *Los principios sin fundamento del juicio de amparo (las jurisprudencias que deniegan justicia)*, México, Editorial Abogacía, 2006, pp. 40-46.

⁶⁰⁰ Azuela y Betanzos, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁰¹ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, “El principio de estricto derecho”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 4, 1999, pp. 375-378.

Sánchez Cordero critica a aquellos jueces (que califica como “un grupo significativo de juzgadores”), que son meros aplicadores de fórmulas y normas, queriendo, frecuentemente, encasillar a como dé lugar los distintos asuntos en un formato y en un parámetro del cual no es posible apartarse. Para la ahora exministra, esto genera el enorme peligro de convertirse en una rutina mental, que termina por ahogar toda posibilidad de cuestionamiento y de creatividad profesional en el juez. Además, observa que esta situación, agravada por las considerables cargas de trabajo de los tribunales federales, “terminan por crear una mentalidad en la cual lo importante es «sacar números» y «sacar asuntos», encontrar en el menor tiempo posible la razón para sobreseer el asunto o declarar la improcedencia basado, generalmente, en el principio de estricto derecho”.⁶⁰²

Finalmente, concluye Sánchez Cordero una revisión a fondo de la figura aquí examinada, ya que en su opinión

En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, y se niegue la protección de la justicia federal solicitada, por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.⁶⁰³

Cabe señalar que llamados como el de la ahora ministra en retiro Sánchez Cordero tuvieron un impacto en la jurisprudencia de la SCJN desde la Novena Epoca. Ello se puede ver, por ejemplo, en el abandono de criterios formalistas, y la adopción de criterios más flexibles y garantistas, como se puede ver en la siguiente tesis:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR”, en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando

⁶⁰² *Ibidem*, pp. 378 y 379.

⁶⁰³ *Ibidem*, p. 380

así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.⁶⁰⁴

Asimismo, la Nueva Ley de Amparo abonó aún más a minar el principio de estricto derecho, con la ampliación de los supuestos en los que debe operar la suplencia de la queja, como se puede ver en su artículo 79:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los plenos regionales. La jurisprudencia de los plenos regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes;

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

III. En materia penal: *a)* En favor del inculpado o sentenciado; y *b)* En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria: *a)* En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley, y *b)* En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

⁶⁰⁴ SCJN, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, septiembre, 1998, p. 323. tesis: 2a./J. 63/98.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada, y

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos solo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.

La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

Ahora bien, a pesar de todo este desarrollo, tendiente a reducir el alcance del principio de estricto derecho, su lógica de fondo pervive en la cultura jurídica mexicana, en la metodología, en la actitud y en la mentalidad de muchos jueces, como una inercia que se resiste a desaparecer, tal como se puede ver en el diagnóstico de los *Diálogos por la Justicia Cotidiana* revisado en páginas anteriores, que data de 2016.

Por ello es que algunos expertos en la materia han dicho que el principio de estricto derecho, al impedir la eficaz defensa de la Constitución, "...ya no es operable en el actual sistema jurídico mexicano ante el impulso de la suplencia de la queja y, por ende, deja de ser el principio, piedra angular, para el juicio de amparo".⁶⁰⁵ Amerita entonces analizar la viabilidad de proponer su derogación, atento al nuevo paradigma de derechos humanos vigente en México a partir de junio de 2011, por ser dicho principio una barrera para el acceso a la justicia.⁶⁰⁶ Por ello es que Carranco afirma que "...abolir el principio de estricto derecho daría un respiro en uno de los tecnicismos del juicio de amparo".⁶⁰⁷

⁶⁰⁵ Aguilar López, Miguel Ángel, "El principio de estricto derecho en el juicio de amparo. Su historia y la evolución de sus paradigmas", en Pérez Daza, *op. cit.*, p. 47.

⁶⁰⁶ Pérez Daza, Alfonso, "El principio de estricto derecho y la suplencia de la queja (algunas notas y reflexiones en la ley de amparo y código nacional de procedimientos penales)", en Pérez Daza, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

⁶⁰⁷ Carranco Zúñiga, Joel, "Diagnóstico del juicio de amparo a cuatro años de vigencia de la nueva ley", en Ferrer Mac-Gregor, en Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, UNAM, 2017, p. 171.

V. LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL AMPARO

Es de esperarse que en la normativa del juicio de amparo se establezcan ciertos requisitos de admisibilidad y de procedencia de la acción. No lo es en cambio que esos requisitos sean tan estrictos e inflexibles, que se conviertan en un obstáculo infranqueable para quien pretende acceder a la justicia con el fin de hacer valer un derecho. Esto último es lo que ha sucedido con el amparo mexicano, en razón de la manera como se han definido, interpretado y aplicado las causales de improcedencia de dicho juicio.

¿Qué son las causales de improcedencia? Ignacio Burgoa las define como la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional de control estudie y decida la cuestión planteada

...absteniéndose obligatoriamente de resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad reclamado. Ante esa imposibilidad, la acción de amparo no logra su objeto y, por ende, la pretensión del quejoso no se realiza, no porque ésta sea infundada, sino porque no debe analizarse la consabida cuestión fundamental.⁶⁰⁸

Asimismo, debemos recordar que una vez acreditada una causal de improcedencia (cuya fuente puede ser constitucional, legal o jurisprudencial),⁶⁰⁹ la acción de amparo puede: a) ser desechada (cuando la improcedencia se note en el momento de la presentación de la demanda);⁶¹⁰ o b) sobreesida

⁶⁰⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1999, p. 447.

⁶⁰⁹ Las causales de improcedencia jurisprudencial derivan de la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues no se fundamentan en la Constitución federal ni en la propia ley, sino en la labor interpretativa de los tribunales competentes del Poder Judicial de la Federación. De manera enunciativa, y para dar una idea de la extensión de las causales de improcedencia por esta vía, en un estudio que estuvo a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN, se citan ni más ni menos que veinticinco criterios en los que se establecen causales de improcedencia jurisprudencial. Véase SCJN, *La improcedencia de la acción de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, pp. 135 y ss. Zaldívar critica esta extensión de las causales de improcedencia en los siguientes términos: "... el legislador ordinario carece de facultades para excluir de control constitucional de amparo una determinada clase de actos de autoridad. La procedencia genérica del juicio de amparo por violaciones a garantías individuales emana de la Constitución, por tanto, una excepción de este tipo requiere texto constitucional expreso. La Ley de Amparo sólo puede repetir las improcedencias constitucionales o establecer aquellas que se desprenden de la teleología y técnica del amparo, tal como se desarrollan en los artículos 103 y 107 de la norma fundamental". Zaldívar, *op. cit.* pp. 134-136.

⁶¹⁰ Con precisión técnica, Juventino V. Castro ha sostenido que en esta hipótesis no estamos ante una *improcedencia*, sino ante una *inadmisibilidad*, que lógicamente se resuelve en el

(cuando la demanda se ha admitido, pero por surgir un motivo de improcedencia se deja sin curso, y, por tanto, no se resuelve la cuestión constitucional planteada).⁶¹¹

Ahora bien, definido el concepto de causales de improcedencia y sus consecuencias una vez acreditadas por el juez de amparo, debemos ahora decir lo siguiente: lo que ha hecho del juicio de amparo un “laberinto procesal” que requiere un “alto grado de especialización” son precisamente esas causales. En la práctica, superarlas no está al alcance de cualquiera, sino que se requiere tener un amplio conocimiento y constante actualización de los precedentes del Poder Judicial Federal para conseguirlo.⁶¹²

La crítica a la inflexibilidad con la que se aplican las causales de improcedencia del amparo es de larga data. Por ejemplo, ya desde finales de los años setenta del siglo XX el magistrado Guillermo Guzmán Orozco⁶¹³ se oponía a una interpretación rigorista de los requisitos de procedibilidad del amparo, como se puede ver en las siguientes dos tesis:

AUTORIDADES RESPONSABLES, SEÑALAMIENTO DE LAS. FIRMA DEL OFICIO QUE CONTIENE EL ACTO RECLAMADO. El artículo 116, fracción III, de la Ley de Amparo, establece que en la demanda de amparo se deben señalar las autoridades responsables. Tal prevención obedece a la necesidad procesal de que el juez constitucional no examine la validez de un acto de autoridad sin que aquélla de quien procede haya tenido oportunidad de probar y alegar en defensa de la validez de su acto. Pero no debe tomarse al precepto como una trampa procesal destinada a denegar justicia a los peticionarios del amparo mediante la interpretación rigorista y bizantina de los requisitos de procedibilidad de sus demandas. Así, si el oficio que contiene el acto reclamado es firmado por un funcionario, diciendo que lo hace por acuerdo de otro, se puede llamar a juicio a cualquiera de ellos, o a los dos, sin que ello produzca un estado de indefensión real, y no sólo barrocamente elaborado, para las autoridades. Pues en cualquiera de esos casos, es decir, en cualquiera de esas formas en que se haga el señalamiento, la autoridad que ordenó el acto, o la que por su acuerdo firmó el oficio, están en aptitud plena y cabal

umbral mismo del procedimiento. Castro y Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974, p. 365.

⁶¹¹ SCJN, *op. cit.*, *La improcedencia de la acción de amparo*, p. 7.

⁶¹² Arámburu Mejía, Antonio, “Improcedencia y sobreseimiento”, en Cossío Díaz, José Ramón; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Mejía Garza, Raúl Manuel (coords.), *La Nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, p. 247.

⁶¹³ Gómez Sámano, José Sebastián, “Recordando a Guillermo Guzmán Orozco como precursor de la tutela judicial efectiva en el principio pro actione y en el concepto de reparación integral”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 43. enero-junio, 2017, pp. 371-394.

de comparecer al juicio a manifestar, probar y alegar lo que a su derecho convenga. Pues así como se puede aceptar, en principio, que una autoridad firme la resolución por acuerdo de otra, así se debe aceptar también, por la más elemental justicia y de acuerdo con las normas del debido proceso legal (en este caso, derecho a ser oído en juicio, principio consagrado en el artículo 14 constitucional), que la autoridad que representó para firmar la resolución puede representar para comparecer al juicio, o si lo prefiere, dar noticia al superior para que comparezca él directamente, aunque no lo haya hecho en el procedimiento del que surgió el acto. Pues si en estos casos el informe justificado es firmado por el superior, en defensa del acto, no habrá motivo para desechar sus pruebas y alegatos, y el juez podrá examinar la constitucionalidad del acto, y declararlo válido o nulo, en los términos en que está contenido en el oficio que el inferior comunicó al quejoso por acuerdo del superior. Otra manera de entender las cosas implica, más que el deseo de que el juicio de amparo cumpla su función de componer judicialmente los conflictos entre gobernantes y gobernados, la aceptación de una posición rigorista que tiende a mermar la eficacia real del amparo como medio de defensa de las garantías constitucionales.⁶¹⁴

Asimismo:

ACLARACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. El juicio de amparo está concebido en la Constitución Federal como un medio procesal de defensa otorgado a los ciudadanos para que obtengan la reparación de las garantías constitucionales que le sean violadas. Para que dicho juicio cumpla su cometido, los jueces de amparo deben tener como meta principal llegar a resolver, por sus méritos, las pretensiones deducidas, a fin de que se proteja la integridad de los derechos constitucionales de los gobernados y se respire un clima de paz y de derecho. Si, abusando de la técnica del sobreseimiento, se hace del juicio de amparo un campo minado, lleno de trampas procesales, lo que se obtendrá es minimizar la eficacia del amparo como medio protector de los derechos constitucionales de los ciudadanos y hacer que se respire un clima de opresión. Consecuentemente con esas ideas, si al Juez a quo estima que una de las varias autoridades señaladas como responsables no ha sido señalada con precisión, o si se estima que no se aclaró si se solicitaba o no, la suspensión provisional, o definitiva, o ambas, lo único que podría hacer efectivo, como apercibimiento legal, es no tener por señalada como responsable esa autoridad particular, y no tener por solicitada la suspensión (lo que en todo caso el quejoso puede hacer con posterioridad, mientras no se

⁶¹⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 121-126, sexta parte, p. 46. Tesis aislada (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

consumen los actos reclamados). Pero, por esas omisiones parciales, tener por desechada toda la demanda, o tenerla por no interpuesta, o tener por desistido de ella al quejoso, equivale a una denegación de justicia y a violarle el debido proceso legal consagrado en el artículo 14 constitucional. Siendo de notarse que son precisamente los Jueces de amparo los más obligados a respetar el derecho fundamental de los litigantes a un juicio justo. Además, la pretensión contraria no encuentra apoyo legal en ningún precepto de ley. Por último, si en la demanda hay elementos legales, tomando en cuenta su texto íntegro y los preceptos legislativos que regulan la organización de la autoridad que se estima imprecisamente señalada (teniendo en cuenta también que el derecho no está sujeto a prueba), para saber a qué atenerse respecto a su señalamiento, y si ello se examina con deseos de estudiar la constitucionalidad de los actos más que con deseos de eludir su análisis, el Juez de amparo debe tener por señalada a dicha autoridad en la forma que mejor proceda, y no en la forma más dudosa e incorrecta. anterior es, en opinión de este tribunal, la interpretación debida de los artículos 141, 146, 178 y relativos de la Ley de Amparo.⁶¹⁵

En épocas más recientes, diversos litigantes, jueces y académicos han hecho críticas al excesivo formalismo, rigor e inflexibilidad en la interpretación y aplicación de las causales de improcedencia del amparo. Por ejemplo, Sánchez Gil sostiene que la fama del juicio de amparo mexicano como poseedor de un “alto grado de especialización”, en gran parte se debe a la existencia de la “improcedencia”. Usando expresiones de Góngora Pimentel, Sánchez Gil explica que la complejidad de esta figura, a veces fincada sobre una esotérica jurisprudencia, ha hecho pensar que este proceso constitucional se encuentra al alcance de sólo unos pocos iniciados —los “funcionarios judiciales federales” y las “figuras más relevantes del foro”— que pueden abordarlo “con maestría”.⁶¹⁶ Asimismo, para Sánchez Gil, “el tecnicismo actual del amparo mexicano gira en torno a la improcedencia y sus causales, y quien domine este concepto —si es que esto fuera posible— tendrá una de las claves del juicio de derechos fundamentales”.⁶¹⁷ Y ve dos fenómenos íntimamente ligados vinculados con este tema, determinantes en la evolución del amparo: el abuso de este proceso por parte de los litigantes y el incenti-

⁶¹⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 115-120, sexta parte, p. 14. Tesis aislada (Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito).

⁶¹⁶ Sánchez Gil, Rubén, “La improcedencia del juicio de amparo”, en Ferrer y Herrera, *op. cit.*, pp. 249. Las expresiones citadas provienen de Góngora Pimentel, Genero, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 10 ed., México, Porrúa, 2004, p. 209.

⁶¹⁷ *Ibidem*, pp. 349 y 350.

vo que provee para abatir el rezago judicial y cumplir con la “estadística”. Y remata: “En la práctica del juicio de amparo ha prevalecido una cultura que privilegia la búsqueda de motivos para negar la función jurisdiccional y pone en ello un esfuerzo digno de mejores causas”.⁶¹⁸

Por su parte, el ahora ministro Arturo Zaldívar, en su momento afirmó que una de las críticas más frecuentes al juicio de amparo y uno de los aspectos que genera más indefensión es precisamente la “aplicación libérrima” de las causas de improcedencia.⁶¹⁹ En su análisis, el problema principal no estaba tanto en su establecimiento legal, sino en la forma de aplicarlas, la cual “...en no pocas ocasiones se da a partir de criterios interpretativos amplios que desnaturalizan su carácter de excepcionales”. Práctica de aplicación que se ha dado “a partir de interpretaciones extensivas, amplias y sin exigir prueba plena en su acreditamiento”, que incluso desconocía criterios fundamentales sostenidos desde épocas lejanas por la SCJN en el sentido de interpretarlas de manera restringida y con carácter excepcional.⁶²⁰ A guisa de ejemplo, entre los referidos criterios fundamentales se encuentra el contenido en la siguiente tesis:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVIEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, de manera que la salvaguarda de la Constitución y de las garantías individuales a través de dicho proceso sea efectiva, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 73 de la Ley de Amparo, el juez debe acoger únicamente aquella que se haya acreditado fehacientemente, evitando dejar, con base en presunciones, en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, que condicionan la actuación de todos los poderes públicos, incluido el juez de amparo.⁶²¹

⁶¹⁸ *Ibidem*, p. 350.

⁶¹⁹ Zaldívar, *op. cit.*, pp. 134 y 135.

⁶²⁰ Esto —nos recuerda Zaldívar— va contra la corriente dominante en muchos países, de que las normas de procedencia de los medios de defensa deben interpretarse siempre de forma favorable al particular, para lograr una tutela judicial efectiva que otorgue una decisión de fondo a la pretensión deducida. Conforme al principio *pro actione*, las normas reguladoras de la legitimación deben aplicarse siempre en favor de lograr una resolución de fondo en los asuntos, *Ibidem*, p. 136.

⁶²¹ SCJN, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXI, enero de 2010, p. 324. Tesis aislada: 2a./CLVII/2009.

Por su parte, Arámburu ha criticado con razón el hecho de que algunos de los principios que rigen al juicio de amparo “han servido para adelgazar su alcance y cumplimiento de sus fines”.⁶²² El autor se refiere, por ejemplo, a la práctica de decretar la improcedencia del amparo cuando el juez prevé que el efecto de una sentencia estimatoria sería general,⁶²³ como se puede ver en la siguiente tesis:

IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN LA TRANSGRESIÓN DE SUS NORMAS O PRINCIPIOS RECTORES. La técnica del juicio de amparo permite que, antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe el efecto de la eventual concesión de la protección constitucional en favor del quejoso, y así prever si la restitución en el goce del derecho violado resultaría alcanzable, pues carecería de lógica y sentido práctico analizar el acto reclamado, si de antemano se advierte que la declaración de inconstitucionalidad no tendría ejecutividad. El fundamento de este proceder se apoya, por regla general, en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con otras normas de ese mismo ordenamiento o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo enlace armónico ofrece una variedad de causas de improcedencia que impiden el dictado de sentencias estimatorias cuyo cumplimiento fuera inaccesible. En esos términos, si a partir de un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, el juzgador advierte que la restitución del derecho provocaría la infracción de normas o principios rectores del juicio de amparo, entonces la acción intentada resulta improcedente por dictar una sentencia carente de ejecutividad, porque el restablecimiento citado llegaría al extremo de desencadenar consecuencias

⁶²² Arámburu Mejía, Antonio, “Improcedencia y sobreseimiento”, en Cossío Díaz, José Ramón; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Mejía Garza, Raúl Manuel (coords.), *La Nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 20015, pp. 254 y 255.

⁶²³ Francisca Pou ha descrito y criticado esta forma de interpretar el principio de relatividad, en los siguientes términos: “Y lo que los tribunales han hecho consuetudinariamente ha sido desechar *in limine* el amparo siempre que hallen cualquier pequeña base para «adivinar» que la resolución del problema jurídico planteado exigirá tomar medidas que podrían tener efectos más allá de las partes, en contradicción con la «fórmula Otero», según la cual el amparo tiene efectos *inter partes*. El análisis ha estado mediatizado por una inversión patológicamente: como adivino que el resolutivo puede tener algún efecto más allá de las partes, mejor no entro a estudiar el caso —mejor no hago siquiera el intento de proteger los derechos en juego—. Pou Giménez, Francisca, “Los albores de la justiciabilidad del derecho a la salud en México. El caso Pabellón 13 (AR 378/2014)”, en Alonso Beltrán, Carlos Ernesto; Niembro Ortega, Roberto y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte*, México, UNAM, 2019, p. 151.

contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar.⁶²⁴

Así sucedió, por ejemplo, en el caso relativo al amparo en revisión 315/2010, en el cual el señor Jorge Francisco Balderas Woorlich alegó que las diversas reformas y derogaciones a varios artículos de la Ley General de Salud (que eliminaron restricciones a la publicidad destinada a promover el consumo de tabaco), reducían la protección de la salud de manera generalizada y violaba el principio de no regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, en este caso la SCJN decretó el sobreseimiento de la demanda de amparo, al determinar que las medidas que pudieran restablecer su derecho al quejoso no pueden adoptarse por la vía de reparación individualizada propia del juicio de amparo, ya que subsanar los vicios de inconstitucionalidad alegados implicaba adoptar medidas de efectos generales.⁶²⁵

Por decisiones como ésta es que Arámburu critica a los jueces “cuando reducen a reglas estrictas los principios jurídicos, lo cual es propio de las autoridades responsables que buscan a toda costa refugiarse en la técnica y el formalismo para evitar la justicia del caso”. Y propone el referido autor que debe buscarse que los principios jurídicos, incluidos los que rigen el juicio de amparo, sirvan para lograr soluciones que respeten la teleología que tiene el amparo como medio sencillo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales: que la procedencia sea la regla y no la excepción como durante mucho tiempo nos ha pasado.⁶²⁶

Otro ejemplo que cita Arámburu se vincula al interés jurídico:

Hemos sufrido algo paradójico con el interés jurídico. La jurisprudencia exige que se acredite plenamente, dando al traste o invirtiendo el principio de

⁶²⁴ SCJN, Segunda Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VII, abril de 2012, t. 2, p. 1059. Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 35/2012 (10a.).

⁶²⁵ En la sentencia correspondiente, la SCJN concluye que “no es posible en el caso hallar remedios que le permitan a esta Corte restablecer los derechos del quejoso de la manera individualizada que requiere el juicio de amparo. Como la propia argumentación sugiere, subsanar los vicios de inconstitucionalidad de las reformas impugnadas implicaría adoptar medidas que intrínsecamente son de efectos generales”. Después de enumerar medidas con este tipo de efectos, que corresponderían al legislador o a autoridades administrativas, concluye la Corte: “Todas estas medidas no son adoptables de manera individualizada o sólo colateralmente colectiva. No podemos proteger al quejoso para el efecto de que a él no se le envíe nunca una publicidad comercial, ni para el efecto de que no se vea confrontado en alguna ocasión por una actividad patrocinada, en las condiciones permitidas, por las empresas tabacaleras, o para que reciba la misma protección que las medidas previstas por la ley brindan a los menores de edad”.

⁶²⁶ Arámburu, *op. cit.*, p. 255.

que lo que debe estar probado plenamente es la improcedencia. En otras palabras, se arroja la carga de la prueba al quejoso, cuando la que tiene dicha carga para lograr la improcedencia es la autoridad o el tercero perjudicado. Esto ha provocado que los jueces hagan una aplicación libérrima de dicha causal, ya que una situación jurídica concreta puede tener varios matices en los cuales el juzgador exija el acreditar un interés jurídico a su libre arbitrio. En tanto el interés jurídico está referido al derecho subjetivo, el juez ha encontrado un camino alegre para exigir del quejoso el acreditamiento de tal derecho subjetivo en todas sus facetas.⁶²⁷

Asimismo, nos recuerda Arámburu que otro criterio de interpretación que debe quedar atrás "...es el que los jueces se han autoimpuesto en el sentido de que no pueden reconocer *motu proprio* las inconstitucionalidades de las causas legales de improcedencia".⁶²⁸ Este criterio se puede ver en los rubros de las siguientes tesis de la SCJN:

- 1) REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO MEDIANTE ELLA SE PRETENDE IMPUGNAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE AMPARO APLICADA EN LA SENTENCIA RECURRIDA.⁶²⁹
- 2) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE LA IMPUGNACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁶³⁰

Por último, Arámburu sugiere que desaparezca el criterio que llama "improcedencia surgida de la chistera", y lo explica como algo chusco:

Los secretarios proyectistas son devotos del *Santo Niño del Sobreseimiento*. Cuando un expediente les pesa por su complejidad y tienen que completar su cuen-

⁶²⁷ Sugiere Arámburu que desaparezca el criterio que llama "improcedencia surgida de la chistera", y lo explica como algo chusco: "Los secretarios proyectistas son devotos del *Santo Niño del Sobreseimiento*. Cuando un expediente les pesa por su complejidad y tienen que completar su cuenta de la semana, se van a dormir invocando a dicho personaje de fantasía, que se les aparece a las tres de la mañana con el motivo que puede aducirse para sobreseer. Es tan amplio el espectro de posibilidades (pues los argumentos se van decantando), que la inspiración surge de ese estado de duermevela, que al día siguiente les ahorra tiempo (lo cual además entiendo)." *Ibidem*, pp. 255-258.

⁶²⁸ *Ibidem*, p. 259.

⁶²⁹ SCJN, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre, 1998, p. 260, Tesis aislada: P./XCVI/98.

⁶³⁰ SCJN, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 1058. Tesis de jurisprudencia: P./J. 56/2003.

ta de la semana, se van a dormir invocando a dicho personaje de fantasía, que se les aparece a las tres de la mañana con el motivo que puede aducirse para sobreseer. Es tan amplio el espectro de posibilidades (pues los argumentos se van decantando), que la inspiración surge de ese estado de duermevela, que al día siguiente les ahorra tiempo (lo cual además entiendo).⁶³¹

Frente a esta situación, diversas voces han propuesto reformas para acotar el alcance de las causales de improcedencia del amparo y la forma de aplicarlas por parte de los jueces. En este sentido, el hoy ministro Arturo Zaldívar explica cómo en el proyecto de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo (creada en noviembre de 1999 por acuerdo del pleno de la SCJN) se incorporaron dos criterios provenientes de añejos precedentes de la Suprema Corte que normalmente han sido ignorados en la práctica judicial: el que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y que requieren prueba plena. La idea del referido proyecto era retornar al sentido original de la interpretación de estas causales como excepciones al principio genérico de procedencia del juicio de amparo, en el sentido de que como excepciones son de aplicación estricta y requieren prueba plena.⁶³² Sin embargo, explica Zaldívar:

La exigencia de que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y requieren prueba plena fue eliminada inexplicablemente en el proyecto modificado. Esto es lamentable porque podría enviar un mensaje a los juzgadores en el sentido contrario, es decir, que las causales que nos ocupan se pueden interpretar de manera amplia y acreditarse con pruebas indirectas, lo que, amén de desconocer la naturaleza de la improcedencia en un juicio de defensa de la Constitución, implicaría dejar a los particulares en una situación desfavorable en relación con la ley vigente, pues aunque lo ignoren los juzgadores con frecuencia deben aplicarse los precedentes de la Suprema Corte que establecen que la improcedencia es de aplicación estricta y requiere prueba plena.⁶³³

Por su parte, Arámburu nos dice que hay que dejar atrás los tecnicismos y el formalismo jurídico, cuestionar la jurisprudencia que fue creada por sumisión a la técnica o al formalismo. Hay que revertir "...criterios artificiales, que tras una estructura impecable han hecho a un lado la justicia, pues de lo contrario la situación queda igual. Ya no podemos

⁶³¹ Arámburu, *op. cit.*, p. 258.

⁶³² Zaldívar, *op. cit.*, pp. 134-136.

⁶³³ *Idem.*

seguir bajo un binomio de estudio oficioso y formalismo acompañado de tecnicismos” (el autor se refiere al estudio oficioso de las causales de improcedencia).⁶³⁴

Adicionalmente, Badillo observa que el ciudadano se topa en el proceso con requisitos, trámites o formas que debe ir sorteando a manera de una carrera de obstáculos, muchas veces inesperados: “Una desatención de quien promueve o una interpretación rigorista puede generar un desechamiento de demanda o un sobreseimiento que, si bien son decisiones que dan salida a un asunto, finalizan un expediente sin solucionarlo”.⁶³⁵

Finalmente, Francisca Pou explica que la regulación de las causas de improcedencia en lo que en su momento se denominó la Nueva Ley de Amparo (NLA), “tradicionalmente una muralla infranqueable para la protección de los derechos, no ha encogido, sino al contrario: ahora contiene más hipótesis”.⁶³⁶ Explica con detalle esta autora que el artículo 61 de dicha ley excluye la posibilidad de ampararse por cuatro grandes tipos de causas: a) frente a ciertas autoridades; b) en ciertas materias; c) para la preservación de la identidad funcional de la vía, y d) por ausencia —entiende la ley— de una instancia de verdadera afectación a los derechos en el caso. Asimismo, nos recuerda que la fracción XXIII del artículo 61 continúa previendo la improcedencia residual “en los demás casos en los que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución... o de esta Ley”, y que la lista de autoridades y materias excluidas ha crecido (por ejemplo, las reformas a la Constitución, o las decisiones del Consejo de la Judicatura). Por último, Pou destaca que las causas del cuarto grupo han quedado intactas: “son los motivos de improcedencia tradicionales, adheridos a significados que deben ser radicalmente alterados si es que el amparo debe empezar a proteger derechos, la mayoría de los cuales remite, además, a cuestiones que exigen un examen de fondo, no de procedencia”.⁶³⁷

⁶³⁴ Arámburu, *op. cit.*, p. 253.

⁶³⁵ Badillo García, Armando Antonio, “El juicio de amparo y sus formalismos procedimentales. Algunas notas sobre el papel de los jueces de distrito”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 45, enero-junio de 2018, p. 2.

⁶³⁶ Pou Giménez, Francisca, “El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10, 2014, pp. 99 y 100.

⁶³⁷ Pou nos da unos trazos de cómo podría reinterpretarse las causales de improcedencia en el amparo de una manera más favorable a los justiciables: “Por ejemplo: el análisis acerca de si una persona ha «consentido» una violación debe proceder de un modo muy distinto al tradicional, tan pronto uno lo fundamenta sobre un concepto de derechos fundamentales que remite a la idea de titularidades en cierto modo irrenunciables; la «cesación de los efectos» de una violación se verá, igualmente, de modo muy distinto desde las nuevas premisas; y la existencia de una violación «consumada de modo irreparable» será excep-

A pesar de lo que hemos explicado en los apartados anteriores, debemos hacer referencia a una serie de cambios normativos y de interpretación que han hecho eco de los llamados a flexibilizar la forma en que se han entendido y aplicado el principio de estricto derecho y las causales de improcedencia en el juicio de amparo. Dichos cambios se reflejan en reformas constitucionales y diversas tesis de los tribunales federales, como se verá a continuación.

1. Adición de párrafo tercero al artículo 17 de la CPEUM

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017, se adicionó el siguiente párrafo al artículo 17 de la CPEUM: “Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.

En el dictamen correspondiente del Senado se critica el valor excesivo que en muchas ocasiones puede darse a las cuestiones formales del proceso, con lo cual se afecta la eficacia del sistema de impartición de justicia, porque asuntos que pueden decidirse por la autoridad judicial competente dilatan y duplican actuaciones en aras de la atención de los asuntos meramente formales, sin arribarse a la resolución de fondo. Por ello, es pertinente

...motivar una modificación en el pensamiento de las autoridades de impartición de justicia, para que lejos de optar por un rápido o sencillo pronunciamiento de naturaleza procedimental, se concentre su disposición y su energía en la solución efectiva de la controversia, a la luz del conflicto de fondo planteado por los justiciables.

Por lo anterior, se dijo en el dictamen que era necesario introducir en el artículo 17 constitucional el principio de que las autoridades de impartición de justicia privilegiarán la solución del conflicto por encima de los formalismos procedimentales, siempre que no se afecten la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos de los justiciables. Sin que ello implicara suprimir las formalidades de un juicio o de un procedimiento se-

cional tan pronto partamos de una visión contemporánea acerca del goce de los derechos y la prevención y reparación de sus violaciones, convenientemente familiarizada con la gran cantidad de remedios innovadores que los jueces tienen hoy día a la mano”. Pou, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

guido en forma de juicio, sino que con apego a los principios que norman la función judicial se afirmara la atención y solución de la cuestión de fondo planteada.⁶³⁸

Con esta reforma se consagró en la CPEUM el principio *pro actione*, que ya venía desarrollándose por parte de la doctrina de los tribunales de amparo, como puede verse en las tesis que se citan en el siguiente apartado.

2. Principio pro actione en diversas tesis de la SCJN

En la Décima Época, tanto la SCJN como los tribunales colegiados de circuito (TCC) ya habían comenzado a desarrollar el principio *pro actione* como criterio tendiente a privilegiar la procedencia del amparo. Citamos a continuación dos ejemplos. Primero, la Tesis aislada 1a. CCXCI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN:

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA *RATIO* DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al

⁶³⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos Segunda, con relación a las iniciativas con proyectos de decreto que proponen modificaciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares), 6 de diciembre de 2016.

ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados.⁶³⁹

En segundo lugar, citamos la Tesis: I.3o.C. J/4 (10a.), del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:

PRINCIPIOS DE FAVORECIMIENTO DE LA ACCIÓN (PRO ACTIONE), DE SUBSANACIÓN DE LOS DEFECTOS PROCESALES Y DE CONSERVACIÓN DE LAS “ACTUACIONES, INTEGRANTES DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU APLICACIÓN EN EL PROCESO. En aplicación de estos principios, inspirados en el artículo 17 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que forman parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, los órganos judiciales están obligados: a interpretar las disposiciones procesales en el sentido más favorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, con el objeto de evitar la imposición de formulismos enervantes contrarios al espíritu y finalidad de la norma, así como el convertir cualquier irregularidad formal en obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y la obtención de una resolución de fondo (favorecimiento de la acción); a apreciar, conforme al principio de proporcionalidad que impone un distinto tratamiento a los diversos grados de defectuosidad de los actos, los vicios en que pudieran incurrir las partes y a partir de las circunstancias concurrentes, la trascendencia práctica e incluso a la voluntad del autor, dar la oportunidad de corregirlos o inclusive, suplir de oficio los defectos advertidos, cuando ello sea necesario para preservar el derecho fundamental en cita, con la única limitante de no afectar las garantías procesales de la parte contraria (subsanción de los defectos procesales) y, a imponer la conservación de aquellos actos procesales que no se ven afectados por una decisión posterior, en aras de evitar repeticiones inútiles que nada añadirían y sí, en cambio, afectarían el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y el principio de economía procesal (conservación de actuaciones).⁶⁴⁰

3. *El control constitucional sobre las causales de improcedencia*

Como han observado Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, en el pasado los tribunales de amparo aducían, bajo el argumento formal de que no

⁶³⁹ SCJN, Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 9, agosto de 2014, t. I, p. 536. Tesis aislada: 1a. CCXCI/2014 (10a.).

⁶⁴⁰ Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVI, enero de 2013, t. 3, p. 1829. Tesis: I.3o.C. J/4 (10a.) (Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito).

podía ejercer un control constitucional sobre otro, se consagró el principio de que las leyes reglamentarias del amparo, controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad no podían ser tildadas de contrarias a la CPEUM, "...lo que entrañaba una presunción *iuris et de iure* de su conformidad a ella; y de alguna manera, este criterio se extendió también a la actuación de los juzgadores constitucionales".⁶⁴¹

Pero a raíz del caso Radilla y del expediente Varios 912/2010 —señalan los mencionados autores— la principal consecuencia del control difuso fue "la posibilidad de que los tribunales de amparo, aun oficiosamente, puedan estudiar la regularidad de las disposiciones que lo regulan, y omitir su aplicación cuando no se ajusten a las normas fundamentales que los rigen".⁶⁴² O sea, ahora los tribunales de amparo pueden ejercer control de constitucionalidad y convencionalidad sobre la Ley de Amparo.

Y esto ha sucedido en relación con las causales de improcedencia, como se puede apreciar en las siguientes tesis:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EN EL MARCO DE SU COMPETENCIA, DEBEN EFECTUARLO RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE AMPARO. De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a respetar, promover, proteger y garantizar no sólo los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también los que se prevean en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona, y de conformidad con el párrafo 339 de la resolución emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) en el caso "Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos", las autoridades judiciales deben efectuar un control de convencionalidad ex officio en el marco de sus atribuciones y, por ende, deberán inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte. En este contexto, los Tribunales Colegiados de Circuito, en el marco de su competencia, deben efectuar dicho control respecto de los preceptos de la Ley de Amparo, por ejemplo, al resolver el recurso de

⁶⁴¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la Nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2016, pp. 164 y 165.

⁶⁴² *Idem.*

revisión en amparo indirecto, máxime si deriva de un planteamiento específico de las partes.⁶⁴³

Asimismo:

CONTROL EX OFFICIO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a respetar, promover, proteger y garantizar no sólo los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también los que se prevean en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona, y de conformidad con el párrafo 339 de la resolución emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) en el caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, las autoridades judiciales deben efectuar un control de convencionalidad ex officio en el marco de sus atribuciones y, por ende, deberán inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución federal y en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte. En este contexto, los Tribunales Colegiados de Circuito, sólo en el marco de sus competencias, deben efectuar dicho control respecto de las normas jurídicas que analizan, máxime si deriva de un planteamiento específico de las partes, sin soslayar las cuestiones que afectan la procedencia del juicio de garantías, ya que ese control opera sólo respecto de cuestiones de fondo, esto es, una vez superados los motivos de improcedencia del juicio en amparo indirecto o de inoperancia por improcedencia en amparo directo, salvo que la causal de improcedencia fuere inconstitucional o inconventional, pues sería absurdo pretender que por la circunstancia de que el acto reclamado se funde en una norma inconstitucional tuviera que aceptarse la procedencia del juicio de amparo en cualquier demanda, esto es, en todos los casos; lo cual se asemejaría a suprimir las causales de improcedencia del juicio de amparo indirecto o de inoperancia por improcedencia en el juicio de amparo directo.⁶⁴⁴

⁶⁴³ Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VI, marzo de 2012, t. 2, p. 1100. Tesis aislada: XVI.1o.A.T.1 K (10a.) (Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de trabajo del Décimo Sexto Circuito).

⁶⁴⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XV, diciembre de 2012, t. 2, p. 1306. Tesis aislada: VII.2o.C.30 C (10a.) (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito).

4. *La nueva forma de interpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo*

En tiempos más recientes, la SCJN ha ido variando su forma de entender el principio de relatividad de las sentencias de amparo, haciéndolo más flexible, para evitar que los tribunales federales dejen de conocer de casos en razón de que sus sentencias tendrían efectos generales, beneficiando a sujetos más allá del quejoso que interpuso la demanda de amparo. En este sentido, la Primera Sala de la SCJN ha sostenido que el principio de relatividad debe ser reinterpretado “...sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional”.⁶⁴⁵ Es decir, en 2018 la Primera Sala de la Corte determinó que no puede sobreseerse una demanda de amparo por la posibilidad de que una sentencia estimatoria pudiera beneficiar a terceros que no acudieron al juicio de amparo, criterio que marca una tendencia más flexible y protectora de derechos.

VI. REFLEXIONES FINALES

Con todo y estos cambios, todavía falta mucho camino por recorrer para que, como afirma Pou, el derecho procesal de amparo esté al servicio del derecho sustantivo:

Ello no significa, como a veces se caricaturiza, dejar de lado las reglas procesales cuando en un caso concreto entran en conflicto con nuestras intuiciones de justicia sustantiva. Implica, más bien, transformar paulatinamente esas reglas procesales para que den un cauce ordenado al acceso a la justicia, —un servicio público— en lugar de operar como barreras infranqueables que lo frustran cotidianamente.⁶⁴⁶

En términos de acceso a la justicia, el amparo mexicano contrasta de manera importante con la acción de tutela colombiana. Sin pretender reali-

⁶⁴⁵ SCJN, Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 52, marzo de 2018, t. I, p. 1101. Tesis aislada: 1a. XXI/2018 (10a.). Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A. C. 15 de noviembre de 2017.

⁶⁴⁶ Pou Giménez, Francisca, “El amparo al servicio de los derechos sociales: orientación para la acción”, en Courtis, Christian (coord.), *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*, t. I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, pp. 649 y 650.

zar en este apartado un análisis de derecho comparado extenso y detallado, simplemente haremos mención de algunas características de esta última, guiados por la opinión de Catalina Botero Merino, quien de manera significativa nos explica que

El trámite de la acción de tutela es informal, preferente, breve y sumario, con el objetivo de facilitar el acceso de todas las personas a la administración de justicia: la acción debe interponerse por escrito sin mayores formalidades. Cuando la persona no sabe o no puede escribir o si se trata de un caso urgente, puede interponerse de manera verbal. La persona contra quien se interpone la acción de tutela es notificada de inmediato para que pueda defenderse. El juez de primera instancia tiene amplias facultades probatorias, puede fallar más allá de las pretensiones concretamente solicitadas cuando es necesario para proteger integralmente el derecho que la persona afectada quiere defender y debe adoptar la decisión dentro de los diez días hábiles siguientes al recibo de la solicitud. De ser impugnada, el juez de segunda instancia cuenta con veinte días para adoptar la decisión sobre la impugnación. El recurso se concede siempre en efecto devolutivo. Los jueces de instancia no están autorizados para suspender términos.⁶⁴⁷

En contraste con la descripción que Catalina Botero hace de la acción de tutela, el juicio de amparo mexicano es excesivamente formal, largo y dilatado, además de ser muy costoso, lo cual lo aleja todavía más de la institución colombiana en términos de acceso a la justicia por parte de la mayor parte de la ciudadanía. La diferencia enorme existente entre el amparo mexicano y la tutela colombiana se aprecia cuando leemos lo que esta última ha significado desde su creación:

A diferencia de lo que ocurría hace sólo un par de décadas, hoy no sorprende a nadie que una persona de escasos recursos, tradicionalmente marginada de todas las ventajas del progreso social, acuda directamente a un juez constitucional para evitar el desalojo arbitrario de su vivienda; satisfacer su derecho a la salud; solicitar un cupo escolar; o impedir que su hija sea expulsada de la escuela como consecuencia de su opción sexual o del ejercicio incómodo de otros derechos fundamentales. Tampoco sorprende que un juez anónimo, en diez días y sin pedir nada a cambio y con fundamento en argumentos constitucionales, le conceda el amparo y ordene a las autoridades respetar, garantizar o satisfacer el derecho amenazado o violado. Nada de eso era usual antes de la instauración de la acción de tutela.⁶⁴⁸

⁶⁴⁷ Botero Merino, Catalina, “La acción de tutela en Colombia. Ajustes necesarios y cautelares indispensables”, en Abad Yupanqui, Samuel B. y Pérez Tremps, Pablo (coords.), *La reforma del proceso de amparo. La experiencia comparada*, Lima, Palestra, 2009, pp. 133-148.

⁶⁴⁸ Botero Merino, Catalina, *op. cit.*, pp. 128 y 129.

Manuel Cepeda confirma que la acción de tutela en Colombia ha sido la gran innovación de la Constitución de 1991. Entre sus ventajas, señala que esta institución ha devuelto confianza en la justicia. La justicia —nos dice— no sólo llega, sino que llega rápido, no cojeando. Asimismo, menciona este autor que en Colombia existe la idea de que la tutela conduce a sentencias justas: gana el que tiene derecho, no el más fuerte. Por otro lado, señala Cepeda que la tutela se ha convertido en un instrumento para resolver problemas que parecían no tener salida y, sobre todo, para resolverlos pacífica y legítimamente en un país violento como Colombia;⁶⁴⁹ además de que ha otorgado a los colombianos, medios para que se opongan a la arbitrariedad, y ha tenido un impacto disuasivo, en el sentido de que actualmente el funcionamiento eficaz de la acción de tutela ha llevado a las personas, públicas y privadas, a tratar de evitar violar los derechos de los demás.⁶⁵⁰

Por otra parte, no hay que dejar de señalar que este desarrollo que ha tenido la acción de tutela en Colombia ha generado problemas de congestión en el sistema judicial de ese país. En este sentido, García Villegas y Uprimny han explicado cómo es que la demanda por tutela entre 1993 y 2004 se ha incrementado vertiginosamente, pasando de 20,000 tutelas falladas en el primero de esos años, a 198,000 en el segundo, lo cual significa una multiplicación de aproximadamente diez veces.⁶⁵¹

Este es un problema que los referidos autores llaman a enfrentar, y exploran para ello diversas opciones, entre las cuales se encuentra preguntarse cuáles son los factores que llevan a los ciudadanos a presentar tutelas, ya que una gran parte de las tutelas provienen de cierto tipo de abusos recurrentes, que pueden ser enfrentados con otras medidas estatales. Por ejemplo, un gran número de tutelas tienen que ver con la crisis del sistema de salud, cuya problemática intervención es de tipo político y administrativo. En este sentido —sugieren—, políticas efectivas dirigidas a resolver los problemas estructurales de la salud reducirían considerablemente las tutelas por este

⁶⁴⁹ Cita el ejemplo de la sentencia T-525 de 1992, la cual resolvió el conflicto suscitado entre los comerciantes y los vendedores ambulantes de Ibagué. En este caso, la Corte Constitucional colombiana ordenó a éstos no ocupar el espacio público, pero obligó al alcalde municipal a tomar las medidas necesarias para reubicarlos, doctrina que se ha aplicado a otras ciudades para tratar el conflicto entre comercio organizado e informal.

⁶⁵⁰ Cepeda, Manuel José, “El derecho a la Constitución en Colombia. Entre la rebelión pacífica y la esperanza”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, núm. 44, mayo-agosto 1995, pp. 156 y 157.

⁶⁵¹ García Villegas, M. y Uprimny, R., “La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?”, en García Villegas, M.; Rodríguez Garavito, C. y Uprimny, R. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Norma, 2006, pp. 471-526.

concepto. Y se plantean dos preguntas clave: ¿cómo enfrentar la presión creciente de la tutela sobre el conjunto del aparato judicial, pero sin introducir obstáculos al acceso a la justicia? ¿Cómo afrontar la crítica congestión en las altas cortes, sin que esos tribunales abandonen la aplicación de la Constitución?⁶⁵²

Regresando al juicio de amparo mexicano, podemos reiterar que, desde el punto de vista del acceso a la justicia, es necesario seguir en la senda que lleve a terminar con el excesivo rigor y formalismo con el que se han interpretado y aplicado el principio de estricto derecho y las causales de improcedencia en nuestro país, para lo cual, además, existen parámetros interamericanos:

78. El artículo 25.1 de la Convención establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales. Al interpretar el texto del artículo 25 de la Convención, la Corte ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquel precepto. La existencia de esta garantía “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”. Asimismo, conforme al artículo 25.2.b de la Convención, los Estados se comprometen a desarrollar las posibilidades del recurso judicial.

79. A su vez, el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2o., incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención.⁶⁵³

Por último, y en referencia a un caso en el que estaban involucradas una serie de irregularidades relativas al acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en perjuicio de un ciudadano argentino, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló lo siguiente:

⁶⁵² *Idem.*

⁶⁵³ CrIDH, Sentencia del caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, del 6 de agosto de 2008.

61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.⁶⁵⁴

⁶⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 105/99, Caso 10.194, Narciso Palacios, Argentina, 29 de septiembre de 1999.