

## LA VOZ DEL CONSTITUYENTE Y LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL AMPARO EN MÉXICO, 1917-2009

Víctor Manuel COLLÍ EK\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El proyecto de Carranza*. III. *El Congreso Constituyente*. IV. *Primera reforma*. V. *Segunda reforma*. VI. *Tercera reforma*. VII. *Cuarta reforma*. VIII. *Quinta reforma*. IX. *Sexta reforma*. X. *Séptima reforma*. XI. *Octava reforma*. XII. *Novena reforma*. XIII. *Décima reforma*. XIV. *Décima primera reforma*. XV. *Décima segunda reforma*. XVI. *Décima tercera reforma*.

### I. INTRODUCCIÓN

Señala Amartya Sen, en su más reciente libro *La idea de la justicia*, que la libertad es valiosa por al menos dos diferentes razones. Primero, más libertad nos da mayor oportunidad para conseguir nuestros objetivos; segundo, inclusive podemos tener libertad para elegir la forma en que conseguiremos nuestros objetivos.<sup>1</sup>

La razón de vivir en una democracia, como está declarado en nuestra carta fundamental, no sólo radica en el hecho de la participación, al nivel que esto signifique,<sup>2</sup> sino más importante, que con nuestra participación nosotros somos libres de ofrecer al espacio público la construcción de una verdad cuyo objetivo fundamental es mantenernos libres, ese es el plan-

\* Profesor e Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche asesor de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del mismo Estado.

<sup>1</sup> Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, Estados Unidos, The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, “Freedom is valuable for at least two different reasons. First, more freedom gives us more *opportunity* to pursue our objectives[...]. Second, we may attach importance to the *process* of choice itself”, p. 228.

<sup>2</sup> Cfr. Ronsavallon, Pierre, *Counter-Democracy, Politics in an Age of Distrust*, Cambridge University Press, 2008.

teamiento inclusive del ginebrino cuando indicó el principio del contrato social.<sup>3</sup>

Ahora bien, si descubrimos que uno de los objetivos fundamentales del agregado social que denominamos Estado es la salvaguarda de las libertades de los individuos que habitan en él y la actualización de las potencialidades de los mismos, esto es, la satisfacción de aquello que consideran valioso y provechoso para realizarse como personas, entonces un elemento igualmente fundamental es la garantía del cumplimiento de todos esos objetivos.

Afortunada o desafortunadamente en nuestro país, ese lenguaje de garantías se traduce en la existencia de sólo un procedimiento que puede proteger directamente al individuo, es decir el amparo. Lo anterior es evidente cuando repasamos la existencia del sistema de control constitucional en el país y vemos que básicamente existen sólo tres, dos que podríamos considerar de *élites* y uno de individuos.

En este sentido, la consolidación, el perfeccionamiento de nuestro único medio de defensa de las libertades individuales debe ser un objetivo primario, sobretodo ahora que se ha abierto un espacio de discusión para la llamada Reforma del Estado. Pero proyectar es comprender el pasado, por tanto, si queremos proponer tendremos que analizar dónde hemos estado.

El presente estudio obedece a esas dos líneas fundamentales, reconocer que el objetivo de la sociedad y su organización es ofrecer al individuo las oportunidades necesarias para ser libre, pleno y feliz, y por el otro, diagnosticar la situación del único medio de garantía de esa libertad que existe a nivel organizativo social, que es el amparo, y en una segunda fase y con análisis más profundos, se puedan ofrecer algunas propuestas para perfeccionar esta garantía valiosa de nuestro derecho mexicano.

Instrumentalmente hablando, el objetivo del presente estudio es modesto, pretende analizar la evolución y sus razones de la figura del amparo, teniendo como único eje la norma fundamental vigente en nuestro país, así como el umbral de tiempo: a) el proyecto de Venustiano Carranza, b) el Congreso Constituyente de 1917 y c) las reformas constitucionales de 1917 a 2009.

En este sentido, el análisis en grandes rasgos afronta dos cosas que en todo momento se pretenden rescatar. Hay diversas estructuras en las reformas

<sup>3</sup> “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado. Y por la cual cada uno, uniéndose a los demás no obedezca más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental al que da solución el contrato social”, Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Madrid, Alfaguara, 1970, p. 410.

constitucionales, que obedecen a la realidad que se pretende afrontar, en algunas ocasiones, lo que se quiere mejorar es sólo el contenido de un artículo, o en otras una institución aislada, lo cual se traduce en un decreto que afecta a la norma fundamental en los artículos directamente relacionados con ella, pero en otras ocasiones, como observaremos en las reformas “judiciales”, la modificación de todo un sistema, presenta efectos en los subsistemas incluidos; en este caso, una “reforma judicial” tendrá efectos en una modificación en el amparo.

Esta visión como institución aislada y como parte de un sistema es lo que se pretende en todo momento rescatar en el estudio, por eso encontraremos dos partes principales en el análisis de cada modificación: a) el sentido general de la reforma y, b) cómo este sentido general afectó a la institución del amparo en lo específico.

Claro que no está de más indicar que la institución del amparo tiene un trato específico en el texto constitucional, por lo que si queremos analizar su evolución en la carta fundamental, tendremos que atender a dos disposiciones específicas, el 103 y el 107. Como observaremos, el 103 sólo ha tenido una modificación desde su aprobación en 1917, mientras que el 107 ha tenido 13 modificaciones.

## II. EL PROYECTO DE CARRANZA

Dos fueron las preocupaciones expuestas del “Primer Jefe” en la exposición de motivos de la reforma constitucional, presentada al Constituyente en materia de amparo.

Bajo la bandera de la búsqueda de la protección de las garantías individuales reconocidas en la Constitución de 1857, se dictaminó que éstas eran constantemente vulneradas por dos razones que preocupaban a Carranza: por un lado, la cuestión cuantitativa, o la excesiva carga de trabajo que alentaba la resolución de los amparos, y por otro la cuestión política, las causas y consecuencias de que el amparo fuera procedente contra las autoridades estatales y por tanto se vulnerara la soberanía de los estados.

El discurso de Carranza ofrece una liga argumentativa clara sobre lo que quiere combatir en sus reformas al amparo, es un ciclo que se autodetermina:

1. El amparo se ha convertido en un recurso jurídico que sobrecarga el trabajo de los tribunales federales.

[...] las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la

marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.<sup>4</sup>

2. Esta sobrecarga se debe a que los Tribunales Federales igual tienen que conocer por esta vía asuntos propios de las autoridades estatales —con la respectiva consecuencia que es invadir la esfera de soberanía de los Estados—:

El recurso de amparo establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos.<sup>5</sup>

3. Esta situación se da a partir de que las propias autoridades estatales, en su actuar, vulneran las garantías constitucionales, lo cual convierte a la invasión de esfera de facultades en un “mal necesario”.

[...] en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14<sup>6</sup> una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.<sup>7</sup>

Este mismo hecho de la procedencia del amparo en razón del artículo 14,<sup>8</sup> que originalmente sólo se refería a juicios penales, con el paso del tiempo y

<sup>4</sup> Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. I, p. 2.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 2 y 3.

<sup>6</sup> “Artículo 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

<sup>7</sup> Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 8.

<sup>8</sup> Sobre los antecedentes del amparo y las consecuencias de la aplicación del artículo 14 constitucional, véase Tena Ramírez, Felipe, “El amparo mexicano, medio de protección de los derechos humanos”, *Historia del amparo en México*, t. I: *Referencia histórica doctrinal*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, pp. 215-241.

con motivo de la evidente violación de garantías individuales provenientes de juicios de naturaleza civil, hizo que se extendiera esa procedencia a esta materia y por tanto se agravara tanto la cuestión de la invasión de la autonomía estatal, como la sobrecarga de trabajo.

[...] después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la suprema corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados [...] y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.<sup>9</sup>

El debate sobre la revisión por vía de amparo de las decisiones de los tribunales de las entidades federativas fue una discusión que tenía sus raíces en la segunda mitad del siglo XIX, y las lecturas tanto positivas como negativas eran ya claras desde entonces, se necesitaba definir la aporía entre búsqueda de una justicia eficaz y respeto de la soberanía de los estados.<sup>10</sup>

Esta última situación provocó que Carranza se refiriera a dos cosas en relación con el amparo en materia civil, primero denunciar la existencia de esta procedencia (cuando históricamente sólo se había reconocido para juicios del orden penal) y segundo, anotar los efectos jurídicos y sociales de una modificación en este sentido, como la del 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857.

En relación con lo primero, señalaría:

Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio del amparo.<sup>11</sup>

En relación con lo segundo:

El pueblo mexicano está ya acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Cfr.* Caballero, José Antonio, “De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo, *Una historia contemporánea de México*, México, Océano-El Colegio de México, 2009, t. III, p. 165.

<sup>11</sup> Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, p. 8.

que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.<sup>12</sup>

La reforma de 12 de diciembre de 1908, que actualizó la redacción del primer párrafo y adicionó un segundo,<sup>13</sup> señalaba lo siguiente:

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocuparse ocurrirse á los tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.<sup>14</sup>

En ese sentido, el proyecto de Carranza en materia de amparo consistía en la adopción de los artículos 106 y 107 (que serían aprobados como el 103 y 107 por el Congreso Constituyente).

### III. EL CONGRESO CONSTITUYENTE

#### 1. *Artículo 103 constitucional*

En el Constituyente, la discusión sobre el que acabaría siendo el artículo 103 constitucional (106 del proyecto de Carranza) se redujo a definir si había la posibilidad de proteger al municipio; esta postura sería defendida por el constituyente Fernández Martínez, voz que no sería escuchada y en consecuencia negada a cualquier tipo de participación municipal en el juicio de amparo.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Flores, Imer, “La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p. 309.

<sup>14</sup> Tomado de Flores, Imer, *op. cit.*, p. 309.

El 22 de diciembre de 1917, el artículo 103 fue sometido a debate, por lo que se adoptó la propuesta de la comisión al dictamen hecho por Carranza, estableciendo:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.<sup>15</sup>

En contra de este dictamen se encuentra la propuesta realizada por el C. Fernández Martínez, en donde pretende garantizar un municipio libre, ya que no se tomó en cuenta su propuesta, la cual incluye al municipio contra actos que violen las garantías individuales, estableciendo:

[...] venir ante vosotros pedirnos, como lo hago en este momento, que garantizéis la libertad del municipio en la iniciativa presentada por mí, el día 10 del que cursa, en la que he solicitado de ustedes que el artículo 106 del proyecto del ciudadano Primer Jefe, o sea el 101 de la Constitución de 57, sea reformado [...].<sup>16</sup>

Señalando en su iniciativa de proyecto de reforma:

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de cualquiera autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o *la libertad de los municipios*;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados, que invadan la esfera de la autoridad federal o *que vulneren o restrinjan la libertad de los municipios*;
- IV. *Por disposiciones o actos de las autoridades municipales que invadan las esferas de la autoridad federal o de los Estados.*<sup>17</sup>

<sup>15</sup> “Diario de los Debates”, *Periodo Único*, Querétaro, 22 de enero de 1917, t. II, núm. 68, p. 560.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 561.

<sup>17</sup> *Idem*.

Manifestando en contrario el C. Machorro Narváez que el hecho de que no se incluyera la iniciativa del C. Martínez se debía a que el apartado correspondiente al municipio se analizaría en el artículo correspondiente y no en este que habla sobre el amparo: “La comisión tomó en cuenta la garantía que las autoridades municipales necesitan; pero, repito, lo hizo en el artículo 115 y no en el que ahora se discute, porque no creyó conveniente que el procedimiento de amparo se extendiera al caso del municipio”.<sup>18</sup>

En cuanto a la importancia y la trascendencia histórica del constituyente Fernández Martínez, el maestro Manuel González Oropeza ha hecho algunas observaciones como podemos leer en el siguiente texto:

En la sesión del 22 de enero de 1917, el diputado Fernández Martínez propuso que los tribunales de la Federación pudieran revolver las controversias que se suscitaran entre los municipios y el gobierno de la entidades correspondiente, pero la segunda comisión de Constitución desechó de plano su sugerencia por considerarla contraria a la sana distancia que debería haber entre la justicia y la política. En 1994, la Constitución se reformaría para recoger inconscientemente la propuesta de Fernández Martínez, y permitir la controversia constitucional ante la suprema corte de justicia en el caso de una controversia entre municipio y Estado.

Esta discusión fue muy corta llegándose a un total de 142 votos a favor de iniciativa de la comisión y uno en contra (de Fernández Martínez).

## 2. *Artículo 107 constitucional*

Las discusiones del que terminaría siendo el artículo 107 constitucional (107 del proyecto de Carranza), se dieron alrededor de un voto particular presentado por Heriberto Jara e Hilario Medina, el espíritu de este voto fue defender la soberanía de los Estados, al negar la posibilidad de que los tribunales federales pudieran, por medio del amparo, conocer de los asuntos civiles y penales estatales.

El 22 de enero de 1917 se emitió un dictamen referente al artículo 107 constitucional; dicho dictamen produjo una diferencia de opiniones en cuando al papel del amparo, dando como resultado un voto particular emitido por los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina, este último al defender la postura de su voto particular dijo que el dictamen de la comisión concedía

<sup>18</sup> “Diario de los Debates”, *cit.*, p. 562.



el amparo contra las sentencias definitivas, pudiendo la Suprema Corte conceder una apelación y volver a resolver dicha sentencia, esto quiere decir, que la Suprema Corte podría inmiscuirse en las sentencias pronunciada por los Tribunales: “defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte [...]”

Uno de los motivos por el cual Medina estuvo en contra del dictamen de la comisión es porque la intervención de la Corte alteró la administración de justicia, ya que se le daría atribuciones a la Corte para conocer temas relacionados con asuntos civiles y penales, cuando a ésta sólo deberían competarle asuntos constitucionales.

La intervención de la Corte en asuntos que se tramitan en toda la República viene sencillamente a alterar la administración de justicia, y la Corte establece su jurisprudencia en materia civil y en materia penal, siendo que la corte debe conocer exclusivamente por su naturaleza, de cuestiones netamente constitucionales.

Del mismo modo Medina señaló que otro de los contras del dictamen de la comisión era que los abogados que se encontraban en la Ciudad de México, donde residía la Suprema Corte de Justicia, tendrían mayor influencia, ya que estos se encargarían de seguir el caso de amparo que ésta manejaba: “[...] todos los asuntos de la República se monopolizaran en la ciudad de México, en donde está la Suprema Corte de Justicia, y allí los abogados se hicieran los celebres de antaño, los de grande prestigio, con merma y perjuicio de los abogados de los Estados [...]”.

El Secretario Lizardi sintetizó la idea del voto particular y del dictamen de la comisión. Jaime Pastrana estaba en contra del voto particular, ya que señalaba que las garantías constitucionales debían estar resguardadas en el Poder Judicial de la Federación y éste debía ser único en toda la Republica, así también afirmaba que si hubiera un Poder Judicial en cada estado de la República se crearía una desorganización, por lo que debía conservarse la unidad nacional.

Si se destruye la unidad, por lo que toca al Poder Judicial, lo mismo podríamos hacer con el Poder Legislativo, y así tendríamos en la Republica veintiocho Congresos, y el Primer Jefe, en lugar de haber convocado a un Congreso Constituyente habría tenido que convocar a elecciones a veintiocho congresos constituyentes en la República.

El constituyente Meza se encontraba a favor del voto, lo que se demuestra en sus indicaciones acerca de que sí debía haber jurisprudencia en los estados, siendo que el juicio de amparo sólo debía enfocarse a la violación de garantías individuales, por lo que se debía respetar que cada estado fuera independiente con sus tres poderes independientes de los que están en la Federación: “Tenemos que respetar ese sistema federal, en donde cada Estado es independiente con su tres poderes independientes; en donde el Poder Judicial es un Poder independiente dentro de la soberanía de los Estados”.

Alberto M. González indicaría que la soberanía de los Estados no se ataca cuando interviene la Suprema Corte en asuntos ya sea civiles o penales, ya que ésta sólo intervendría en casos en que se estén violentando las garantías individuales de cada persona. Al sostener el dictamen de la comisión Gonzáles, señaló que si se dejaba que otra reglamentación regulara el amparo se dejarían sin resguardo las garantías de cada persona: “Si dejamos para después la reglamentación de la ley de amparo, si dejamos que una ley posterior venga a reglamentar este recurso tan importante, probablemente dejaremos sin resguardo las garantías individuales durante mucho tiempo”.

Lizardi estaba a favor del dictamen de la comisión, ya que estableció que la Suprema Corte de Justicia debía resolver los casos ya sea civiles o penales, porque en éstos se podían violentar las garantías individuales de cada persona. El constituyente Truchuelo señalaría que el voto particular tenía errores y que debería suprimirse el amparo, al argumentar que violentaba la soberanía de los estados y que las personas sin recursos no podrían asistir hasta la Ciudad de México donde se encuentra la Corte para conocer el fallo de ésta, cuestión que no sería verdad pues la gente no iría hasta la corte, dado que el amparo se interpondría en el lugar donde radicara la persona.

Lejos de vulnerar la soberanía de los Estados, el amparo es una institución ligada íntimamente con nuestro sistema político, precisamente donde se demuestra el Poder Judicial. El amparo se interpone en el lugar donde reside el individuo cuyas garantías individuales han sido conculcadas, y en la Suprema Corte, no se necesitan personas, para nada, sea pobre o rico [...].

Para respaldar lo anterior, el constituyente Macías sostendría que no había ataque a la soberanía de los Estados, dada la existencia de la Federación y como tal poseía cierto poder sobre los estados. La Corte debía conocer de amparos por violación de garantías individuales, por tal motivo no se inmiscuía en la soberanía de los Estados, de igual modo señaló que no habría necesidad que los que interponían amparo fueran hasta donde estaba la Corte.

Finalmente con una votación de 139 votos a favor del dictamen de la Comisión y con cuatro votos en contra y a favor del voto particular (de los CC. Jara, Medina, Meza y Ramírez G.) se terminó la discusión del artículo 107 constitucional referido al amparo.

#### IV. PRIMERA REFORMA

La primera reforma fue publicada en el *Diario Oficial* del lunes 19 de febrero de 1951, bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdés. Bajo esta modificación, se afectaron los artículos 73, 94, 97, 98 y 107. Fue propuesta por una iniciativa presidencial leída en la sesión del día 1o. de noviembre de 1950 de la Cámara de Senadores.<sup>19</sup>

Es una reforma sistemática, porque como señalaría el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Senadores (en este caso cámara de revisora), en general afronta un rediseño de la justicia federal, por un lado, y local (del Distrito Federal) por el otro.

En cuanto al primero, la reforma se refiere a los temas de inamovilidad, rezago y juicio de amparo.

En cuanto al segundo, el objetivo fue eliminar la inamovilidad devenida del nombramiento para un periodo indefinido por el de un nombramiento para un periodo definido de seis años, pudiendo ser reelectos.

Ahora bien, el rediseño igualmente significó la nueva conformación de un artículo 107 en relación con su composición original, fundamentalmente hay dos grandes rasgos en las modificaciones: a) la creación de los Tribunales Colegiados y sus competencias y, b) el rediseño del amparo.<sup>20</sup>

Como encontramos en la iniciativa presidencial —y que es un elemento fundamental para entender las razones y las consecuencias de las modificaciones que iniciaría esta reforma—: “Las razones que justifican la creación de estos tribunales colegiados de circuito, son múltiples: estos

<sup>19</sup> Por el historial de esta iniciativa, véase, *Derechos del pueblo mexicano*, 5a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, t. X, pp. 582-619.

<sup>20</sup> El ministro José Ramón Cossío señala: “en lo que fueron las primeras reformas al amparo, se estableció que el tribunal colegiado conocería del juicio en contra de violaciones de forma cometidas en la sentencia y la Corte si eran de fondo, se previó la caducidad de la instancia por inactividad procesal; se ampliaron considerablemente los supuestos de la suplencia de queja y se modificaron los de la suspensión”. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2004, p. 53. En esta obra encontramos un análisis de los antecedentes de esta reforma constitucional, básicamente la iniciativa presidencial de 1944 y el anteproyecto de la Suprema Corte. *Cfr.* Caballero, José Antonio, *op. cit.*, p. 166.

tribunales conocerán inmediatamente del rezago existente en la primera, tercera y cuarta sala de la Corte”. En este sentido, la creación de los Tribunales Colegiados obedece a unas de las razones de fondo de la presente modificación, el tema del rezago o la sobrecarga de trabajo de los tribunales federales, pero principalmente de la Suprema Corte de Justicia, con motivo de su competencia en materia de amparo.

Por tanto, la existencia de los Tribunales Colegiados se explica para efectos de ayudar con la sobrecarga de trabajo a la Suprema Corte, es claro que la iniciativa propondría las modificaciones constitucionales al 107 para dejar claro en qué consistiría este nuevo diseño de competencias. En general, señalaría la iniciativa:

Es necesario subrayar que estas nuevas normas de competencia para los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, se adapten sin perjuicio de atribuir a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento del amparo en que se planteen problemas auténticamente constitucionales, ya sea a través de leyes impugnadas de contrarias a la magna carta o de actos de autoridad directamente violatorios de la Constitución.

Salvada esta idea de las competencias, las otras modificaciones planteadas al diseño del amparo, para eficientarlo y garantizar mejor los “derechos del hombre” por su medio, son en general las siguientes:

- a) La mejor ordenación de las materias de amparo (f. III, IV, V, VI, VII, VIII).
- b) La ampliación de la procedencia de la deficiencia de la queja;
- c) Reglamentar el amparo administrativo.
- d) Establecer los presupuestos para la admisión de los recursos contra las resoluciones dictadas por los Tribunales colegiados de circuito (f. IV).
- e) Adecuado tratamiento de la suspensión del acto reclamado (f. X).
- f) Establecer los casos en que fuera obligatoria la jurisprudencia, así como los requisitos de su modificación, determinar la salvedad en caso de tesis contradictorias (f. XIII).
- g) Establecer el sobreseimiento cuando, por abstención, se demuestre la falta de interés en continuar el juicio, sólo para los casos civiles y administrativos (f. XIV).
- h) Establecer la posibilidad de que el Procurador de la República como el agente que designe puedan abstenerse de intervenir en los juicios de amparo, cuando el caso carezca de interés público (f. XV).

## V. SEGUNDA REFORMA

Publicada en el *Diario Oficial*, del viernes 2 de noviembre de 1962, bajo la presidencia de Adolfo López Mateos, esta reforma sólo afectó el artículo 107. Fue propuesta por una iniciativa presidencial leída en la sesión del 26 de diciembre de 1959 de la Cámara de Senadores.<sup>21</sup>

En esta reforma se determinó a nivel constitucional la procedencia del amparo agrario, adicionándose a las materias civil, penal o del trabajo.

En la sesión del día 26 de diciembre de 1959, en la Cámara de Senadores, se dio lectura a una iniciativa presidencial que proponía convertir el juicio de amparo en un “verdadero instrumento protector de la garantía social”, la cual se encontraba señalada en el artículo 27 constitucional y para esto proponía hacer una distinción con el sistema tradicional del amparo civil, mercantil, penal y obrero.

Para lo anterior, se definía el “amparo agrario” (en términos de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial leída en la sesión del día 26 de diciembre de 1959, en la Cámara de Senadores) como aquella instituida “para los casos en que los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, pastos y aguas a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal”.

En este sentido, de acuerdo con la iniciativa presidencial, las principales características del amparo agrario serían: la suplencia de la queja, la inoperancia de la caducidad y del desistimiento, ya que al tratarse de un “interés público nacional [...] no puede quedar al arbitrio de la voluntad de un comisariado ejidal”.

En la sesión ordinaria del 4 de noviembre de 1960 de la Cámara de Senadores se discutió el dictamen de las comisiones encargadas de analizar esta iniciativa presidencial.

El dictamen indicaría que la iniciativa trataba de instituir el amparo agrario, al refrendar las ideas expuestas en la iniciativa en materia de la definición de los linderos del amparo agrario, la caducidad, la suplencia de la queja y el desistimiento.

El debate en la sesión se daría alrededor de la idea señalada en el decreto, la posesión de “hecho” de los ejidos o núcleos de población.

En ese sentido, Carranza Hernández preguntaría sobre la inclusión de esta hipótesis. Terán Mata, por parte de la Comisión Dictaminadora, indi-

<sup>21</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 619-626.

caría que las contiendas generadas a partir de la situación de la posesión de hecho debían ser resueltas por la autoridad administrativa, pero el dictamen y la iniciativa proponen la hipótesis de que se tratara de hecho o derecho, cualquier parte pudiere interponer el amparo.

Ruiz Vasconcelos, apoyando la postura de Terán Mata, señalaría que el dictamen sólo estaría adoptando el lenguaje ya planteado en la propia Constitución, debido a que el artículo 27, fracción X vigente, hablaba ya de que los núcleos de población de hecho o por derecho que guardaban el estado comunal, tendrían capacidad de disfrutar las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran, lo cual en específico protegería a núcleos indígenas.

Lanz Duret propondría adherir lo siguiente: “no procederá el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten situaciones de hecho o derecho de los ejidos o núcleos de población comunal”, propuesta que no fue aceptada.

Después de la intervención de Hinojosa Ortiz, Vázquez Pallares y Aragón Rebolledo, se aprobó el dictamen por unanimidad de 43 votos.

## VI. TERCERA REFORMA

Publicada en el *Diario Oficial* del miércoles 25 de octubre de 1967, bajo la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, afectó los artículos 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107. Fue propuesta por una iniciativa presidencial leída en la sesión del día 19 de noviembre de 1965 de la Cámara de Senadores.<sup>22</sup>

Es una reforma que por el tema del rezago, reorganiza la procedencia del amparo entre el Tribunal Pleno, las Salas y los Colegiados. En la exposición de la reforma ya se hace una clasificación de los amparos (penal, administrativo, laboral, civil, agrario, etcétera).<sup>23</sup>

El sentido general de la reforma fue redistribuir las tareas encomendadas al Poder Judicial Federal, encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a la apremiante situación de rezago e insuficiencia de la Corte en dar oportuno desahogo a los trámites llevados ante ella, conservando incólume la institución del amparo.

<sup>22</sup> Para el historial de esta iniciativa, *cfr. Ibidem*, pp. 996-1149.

<sup>23</sup> Véase Cossío, José Ramón, *op. cit.*, pp. 56-57. José Antonio Caballero señala: “El nuevo arreglo establece que la Suprema Corte de Justicia iba a recibir los asuntos más importantes. El texto constitucional proporciona una serie de lineamientos que permiten definir cuáles son los asuntos que van a llegar a la Corte y cuáles se envían a los tribunales colegiados de circuito” (p. 166).

Es así que dos elementos fundamentales permean en el sentido de la presente reforma: 1) limitar la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia al conocimiento de los asuntos de especial trascendencia, y 2) atribuir a las Salas la resolución de los amparos contra leyes de competencia del pleno y en donde éste hubiere fijado jurisprudencia.

El constituyente Andrés Serra Rojas, en la sesión de 19 de noviembre de 1965, Cámara de Senadores, señalaría respecto de esto:

Esta es la solución que nos pareció más conveniente, una solución que se intenta en otros países; una experiencia que tiende a crear tribunales intermedios, a los cuales se desplaza un número determinado de asuntos que no necesariamente debe resolver la Suprema Corte. Entonces hay asuntos que por su importancia necesariamente correrán hasta la Suprema Corte, y esa resolución de la Suprema Corte tendrá que revertir, a través de la jurisprudencia, sobre los Tribunales Colegiados y sobre los juzgados de distrito.

La modificación, en lo específico, al 107 contempló lo siguiente:

a) Fracción II, párrafo final. Se estableció que en los casos de suplencia de la queja, en juicios de amparo contra actos de privación a ejidatarios y comuneros de sus tierras, se regiría según lo indicado en los artículos 103 y 107 constitucionales. También se reafirmó que no procedería la caducidad de instancia, ni el sobreseimiento por inactividad procesal, y tampoco el desistimiento cuando se tratara de la afectación de derechos de los ejidos o núcleos de comuneros.

b) Fracción III. Se señaló que el juicio de amparo sólo procedería cuando se reclamaran actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo en los casos de: a) materia civil, cuando exista violación en el curso del procedimiento del recuso ordinario cometido en primera instancia e invocada en la segunda instancia.

c) Se agregó la palabra “además”, indicando que los juicios de amparo, en relación con la fracción III, procederían en materia administrativa contra resoluciones que ocasionaran un agravio no reparable (fr. IV).

d) Fracción V. Se indicó, por materias, cuáles serían los casos en los que el amparo contra sentencias definitivas o laudos con violación cometida en el procedimiento o en la sentencia, debían ser promovidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

f) Fracción VI. Se estipuló que los casos no contemplados en la fracción V se regirían por la fracción VI, en la cual, se hallarían previstos los casos de amparo contra sentencias definitivas o laudos con violación en el pro-

cedimiento o en la sentencia y que debían ser promovidos ante el Tribunal Colegiado de Circuito. También se estipuló que los casos de la fracción V y VI se regirían por la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo.

g) Fracción VIII. Se ampliaron los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería de la revisión contra las sentencias que hubieren pronunciado en amparo los jueces de Distrito, además se ampliaron los casos en que los Tribunales Colegiados de Circuito podrían conocer de la revisión.

h) Fracción XIII. Hubo una indicación de casos en que se podría denunciar la contradicción de tesis, además de quiénes la denunciaban y ante quienes.

i) Fracción XIV. Se determinó en qué casos se decretaría el sobreseimiento del amparo y la caducidad de la instancia.

## VII. CUARTA REFORMA

Publicada en el *Diario Oficial* del miércoles 20 de marzo de 1974, con Luis Echeverría Álvarez en la presidencia, sólo se afectó el artículo 107. Iniciativa presentada por el Presidente y leída en la sesión del 4 de diciembre de 1973, de la Cámara de Diputados.<sup>24</sup>

El objetivo de esta modificación fue, como señalaría la iniciativa, “lograr a favor de los menores e incapaces la derrama de la totalidad de los beneficios inherentes a la expresada institución procesal”.

Esta reforma que fue motivo de una iniciativa presidencial, tiene su antecedente en el “Primer Congreso Nacional sobre Régimen Jurídico del Menor”, en la propia iniciativa encontramos que la reforma constitucional sería sólo el primer paso “a esta propuesta seguirán otras, de igual o mayor trascendencia”, igualmente encontramos lo siguiente:

La iniciativa que se somete a vuestra soberanía, de merecer su aprobación, tenderá a lograr a favor de los menores e incapaces la derrama de la totalidad de los beneficios inherentes a la expresada institución procesal, invistiendo al Poder Judicial de la Federación, que conoce el amparo, además de la facultad de corrección del error en la cita del precepto o preceptos violados, la de intervenir de oficio en análisis del amparo, haciendo valer los conceptos que a su juicio sean los que conduzcan al esclarecimiento de la verdad y, en su caso, el amparo y protección de la justicia federal; de no ser así, seguirían

<sup>24</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 626-638.



en estado de indefensión, por no tener quien los represente adecuadamente, o que, teniéndolo, la defensa sea en forma tal que los perjudique, por ineptitud o mala fe.

En este sentido se determinó que podría suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

### VIII. QUINTA REFORMA

Fue publicada en el *Diario Oficial* del martes 8 de octubre de 1974, bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez. La reforma de esta fecha afectó los artículos 27, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 104, 107, 111, 123 y 131. Iniciativa presentada por el Ejecutivo y leída en la Cámara de Diputados en la sesión del 3 de septiembre de 1974.<sup>25</sup>

Es una reforma que obedece a la modificación del estatus jurídico-constitucional de Quintana Roo y Baja California Sur, específicamente su desaparición como “territorios” y el surgimiento de su personalidad como estados.

Esta reforma afectó la materia del juicio de amparo, en lo relativo a la hipótesis del conocimiento de la revisión de los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias por la desaparición de los Departamentos Administrativos.

### IX. SEXTA REFORMA

Fue publicada en el *Diario Oficial* del lunes 17 de febrero de 1975, con Luis Echeverría Álvarez como presidente. Sólo afectó el artículo 107. Iniciativa propuesta por varios senadores y leída en el Senado en la sesión del 19 de diciembre de 1974.<sup>26</sup>

Esta reforma obedece a la eliminación de la imposibilidad de la caducidad de la instancia cuando se tratare de leyes y en materia civil y administrativa. Como se indicó en el dictamen presentado a la Cámara de Senadores el día 19 de diciembre de 1974:

<sup>25</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 704-784.

<sup>26</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 638-647.

Por las anteriores razones las comisiones que suscriben estiman, ante la necesidad práctica de eliminar el rezago que padece el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no es necesario conservar la excepción de improcedencia del sobreseimiento o la caducidad, como existe en el precepto cuya reforma se propone y, más bien, que la experiencia recogida desde las reformas de 1958, como se hace valer en la iniciativa, está exigiendo la necesidad de eliminar el obstáculo tantas veces referido.

Esta modificación es interesante porque pone en la línea de evolución del constitucionalismo mexicano un tema de gran importancia para el desarrollo del llamado Estado constitucional de derecho, así como la implementación de un sistema de defensa de la Constitución. Aquí vemos con claridad que la percepción de la relación Congreso-jurisdicción constitucional empieza a evolucionar precisamente hacia la consolidación de la segunda, esto lo podemos observar en la intervención del constituyente José Rivera Pérez Campos, en la sesión del 27 de diciembre de 1974 en la Cámara de Diputados:

[...] se mantuvo por un espíritu de gran respeto al Poder Legislativo. Es decir, se mantuvo que cuando se reclamara en el juicio la inconstitucionalidad de la ley, no existiera sobreseimiento del juicio ni caducidad de la instancia. Este homenaje a la eminencia del Poder Legislativo, sin embargo, ha creado en el Pleno de la Suprema corte un obstáculo [...].

## X. SÉPTIMA REFORMA

Fue publicada en el *Diario Oficial* del lunes 6 de agosto de 1979, con José López Portillo en la Presidencia. Sólo se afectó el artículo 107. Iniciativa presidencial leída en la sesión del día 19 de diciembre de 1978 en la Cámara de Senadores.<sup>27</sup>

La idea fue determinar que sería la ley y no la Constitución la encargada de determinar la competencia para la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados. La iniciativa fue modificada en las comisiones.

El eje central de la modificación fue la reglamentación de las competencias en materia de amparo, específicamente si ésta debía seguir siendo a nivel constitucional o si debería establecerse a nivel legal exclusivamente.

<sup>27</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 647-655.

[...] es conveniente que sea el Congreso de la Unión el que, en las leyes secundarias, establezca la competencia entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación y no continúe esta materia de orden procesal, dentro del ordenamiento constitucional, cuyas modificaciones no deben plantearse al Constituyente Permanente ni efectuarse por razones como la distribución del trabajo entre los tribunales de la Federación.

El sentido general de esta modificación fue determinar que sería la Ley secundaria y no la Constitución la encargada de señalar la competencia para la Suprema Corte y los tribunales Colegiados. Se modificaron las fracciones V y VI del artículo.

Como indicaría la exposición de motivos de la iniciativa:

Para superar los problemas anteriores es conveniente la modificación del artículo 107 en sus fracciones V y VI, para que el Congreso de la Unión sea el que pueda actualizar, mediante las reformas conducentes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria del Amparo, la competencia de las salas de la Suprema Corte y de los tribunales colegiados de circuito”.

Esos “problemas anteriores” hacen referencia precisamente a la disposición constitucional sobre las competencias de la Suprema Corte, de las Salas de ésta y los tribunales colegiados.

En lo específico, las modificaciones fueron las siguientes:

Fracción V. Se facultó al Tribunal Colegiado de Circuito para aceptar amparos promovidos contra sentencias definitivas o laudos con violación en el procedimiento o en la sentencia misma, esta facultad se realizaría según las competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales:

1. En materia penal se indicó que el amparo procedería sólo contra resoluciones definitivas dictadas por Tribunales Judiciales, Federales, del Orden Común o Militares; en esta materia se suprimió la última parte.

2. En materia administrativa se anularon las limitaciones que pudiesen establecer las leyes secundarias.

3. En materia civil se anularon las limitaciones que pudiesen establecer tanto las leyes secundarias como las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. En materia laboral se agregaron los casos para interponer amparos cuando se reclamaran laudos dictados por las Juntas Locales.

Fracción VI. Se indicó que los casos de la fracción V se tramitaran conforme a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. También se especificó el sometimiento tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los Tribunales Colegiados de Circuito a lo estipulado en los trámites y términos también de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

## XI. OCTAVA REFORMA

Fue publicada en el *Diario Oficial* del lunes 7 de abril de 1986. Como presidente se encontraba Miguel de la Madrid Hurtado. La reforma de esta fecha afectó los artículos 106 y 107. Se trata de una iniciativa formulada por un grupo de senadores y leída en el Senado en la sesión del día 29 de noviembre de 1985.<sup>28</sup>

Esta reforma plantea dos modificaciones en general al texto constitucional:

1. Mediante una modificación al artículo 106 se permitió que los conflictos de competencia pudieran ser resueltos también por los tribunales colegiados.

Como se señaló en el dictamen presentado por las Comisiones Unidas y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la Cámara de Diputados, en la sesión del 21 de diciembre de 1985:

Mediante la reforma que propone el Senado de la República, se pretende hacer posible que se extienda dicha facultad de dirimir conflictos competenciales a los demás órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, que son además de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona en Pleno y en salas, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito y los juzgados de distrito, según lo establece el artículo 94 de la propia Constitución General de la República.

2. Mediante modificaciones al 107 se adecuaron diversas instituciones para convertir este juicio en más protector.

Se indicó que en los juicios de amparo se tendría que suplir la deficiencia de la queja. Como se indicó en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por un grupo de senadores: “[...] por cuanto se refiere a dar mayor amplitud a la institución de la suplencia de la queja deficiente en los juicios

<sup>28</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 480-493.

de amparo, y para impedir así la denegación de justicia por sólo razones formales y de carácter técnico”.

En los actos reclamados que aparezcan como consecuencia la privación de tierras a núcleos de población, se deberían de recabar las pruebas que beneficien a los afectados y se tendrían que hacer las diligencias necesarias para precisar los derechos agrarios.

Se señaló que sí procedería el sobreseimiento y la caducidad de instancia en beneficio de los núcleos ejidales o comunales, ejidatarios o comuneros. No procedería el desistimiento ni el consentimiento cuando se afectaran núcleos de población pero sí procedería con acuerdo de la Asamblea General o por su consentimiento.

En este último sentido es ilustrativo lo que indicó la constituyente Rosalía Peredo Aguilar en la sesión del 21 de diciembre de 1985 en la Cámara de Diputados:

[...] simple y sencillamente nos hemos opuesto a la existencia de un amparo agrario a favor de los terratenientes, porque consideramos que no sólo es injusto, sino que es una de las peores burlas a los campesinos que, después de que se la pasan 50 años tramitando ante la Secretaría de la Reforma Agraria los expedientes de solicitudes de dotaciones o ampliaciones, un juez en menos de 8 a 15 días, eche al suelo una resolución presidencial, consideramos esto como una de las más grandes violaciones a los derechos conquistados por los campesinos, podríamos citar muchos ejemplos, el caso del poblado Bonifacio García del municipio de Tlaltizapán en el estado de Morelos, donde el juez de Distrito de este estado tuvo el descaro de echar abajo una resolución, de conformidad y titulación de bienes comunales, aceptando las escrituras de Porfirio Díaz, aceptando a un supuesto dueño del cual nosotros habíamos presentado un acta de defunción del año 1951 [...].

## XII. NOVENA REFORMA

Publicada el lunes 10 de agosto de 1987, con Miguel de la Madrid en la Presidencia. La reforma de esta fecha afectó los artículos 73, 94, 97, 101, 104 y 107. Iniciativa presidencial leída en la Cámara de Senadores el 27 de abril de 1987.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 509-583.

Es una reforma judicial sistémica. Una explicación muy clara sobre el objetivo general de esta reforma la encontramos en el dictamen presentado a la Cámara de Diputados en la sesión del 27 de abril de 1987, en él se hizo una exposición transversal del asunto, primero se dejó claro que el objetivo de la reforma era modificar la relación de competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales colegiados, y por el otro se calificó la modificación planteada como el paso de una dimensión cuantitativa a una cualitativa, que significa un esquema nuevo.

La relación entre estos dos órganos judiciales estaba planteada en razón de criterios: a) cuantía del negocio; b) naturaleza de la pena o, c) características particulares de los asuntos judiciales.

En este sentido, el salto cualitativo significó reconocer la necesaria existencia de una nueva distribución de competencias basada en una división entre lo legal y lo constitucional. Es así que se le otorgó a la Suprema Corte la facultad de constitucionalidad y a los tribunales colegiados la de legalidad.<sup>30</sup>

Alrededor de esta idea principal residen una serie de modificaciones que señalamos a continuación:

a) En cuanto al artículo 94, se agregaron como depositarios del ejercicio del Poder Judicial Federal, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, realizando la especificación por materias de cada tribunal. Se dejó como una posibilidad el que la Suprema Corte de Justicia tuviera entre sus miembros a cinco ministros supernumerarios, también se agregaron dos párrafos en los cuales se indicó la división en circuitos, el número y jurisdicción territorial, la especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios y Juzgados de Circuito, se indicó que estarían a cargo el Pleno de la Suprema Corte; igualmente se indicó que el Tribunal en Pleno tendría la facultad para emitir acuerdos generales.

<sup>30</sup> “Si analizamos las reformas al artículo 107 a la luz de las razones dadas por los órganos constituyentes, resulta que tuvieron como propósito darle a la Corte una función exclusivamente constitucional. José Ramón Cossío, *op. cit.*, p. 60. Igualmente “[...] se inicia el proceso de especialización de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional. A partir de entonces, la composición de la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia se integrará por un mayor número de asuntos en donde se controvierten cuestiones relacionadas con los alcances y la interpretación de la Constitución. La mecánica de cambio implica que la Corte transfiera a los tribunales colegiados asuntos en donde no hay debate constitucional propiamente dicho y éstos, a su vez, le envían los casos que entrañan problemas constitucionales” (p. 175).

b) En relación con el artículo 97, primer párrafo, se amplió a seis años el periodo en que estarían en el cargo los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito.

Párrafo segundo: Se eliminaron a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que eran nombrados para auxiliar a los Tribunales o juzgados donde hubiere recargos de negocios.

En lo relativo al 101, se indicó que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los respectivos secretarios, en caso de que tuviesen cargos no remunerados (antes se manejaba como honoríficos) podrían aceptar y desempeñar el empleo o encargo de la Federación, los Estados o los particulares.

d) Ahora bien, en específico al artículo 107 se le hicieron las siguientes modificaciones: fracción III inciso a), se indicó que el amparo también procedería en caso de resoluciones que pongan fin al juicio; fracción V, párrafo primero, en el primer párrafo se agregaron las resoluciones que pongan fin al juicio. Se suprimió a la Suprema Corte de Justicia para promover ante ella el amparo, que se promovería ante el Tribunal Colegiado de Circuito; también desapareció la mención a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 como distribuidora de competencias; inciso b): se agregaron las resoluciones que ponen fin al juicio y desaparecen los Tribunales Federales; se dispuso que la Ley de Amparo señalaría a que trámites se tendría que someter la Suprema Corte de Justicia; fracción VIII.

Inciso a): Procede revisión cuando se impugne en la demanda de amparo por violatorios de la Constitución, leyes federales, locales, tratados internacionales y reglamentos expedidos por el Presidente de la República; inciso b), se indicó que sólo a petición del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador la Suprema Corte de Justicia se podría conocer de amparos en revisión. También se señaló que de los casos no previstos se encargaría el Tribunal Colegiado de Circuito, el cual emitiría sentencias que no admiten recurso y, por último, en la fracción XI, se decretó que la suspensión cuando se trate de amparos directos solamente se pediría ante los Tribunales Colegiados de Circuito. El agraviado debía presentar la demanda de amparo ante la autoridad responsable con copias destinadas a todas las partes que intervinieran en el proceso.

## XIII. DÉCIMA REFORMA

Publicada en el *Diario Oficial* del viernes 3 de septiembre de 1993, con Carlos Salinas de Gortari como presidente, afectó los artículos 16, 19, 20, 107 y 119. Iniciativa original del diputado Guillermo Pacheco Pulido, leída en la sesión del 2 de julio de 1993 en la Cámara de Diputados.<sup>31</sup>

La reforma tiene una idea general de modificar el sistema de garantías penales, por lo que obedece a un paquete que integra otros artículos constitucionales, tal y como se puede resumir en el dictamen presentado a la Cámara de Diputados en la sesión del día 17 de agosto de 1993:

Las iniciativas, materia del presente dictamen, tienen como objetivos, buscar el perfeccionamiento de nuestras garantías individuales, la consecuente salvaguarda de los derechos humanos en materia de procedimientos penales, considerando los ámbitos legítimos de actuación de la autoridad, tanto en la etapa indagatoria y persecutoria de los delitos, como en la etapa propiamente jurisdiccional de todo procedimiento de este orden.

En lo específico derogó la fracción XVIII del 107, cabe señalar que en la iniciativa original no se contemplaba esta modificación, fue hasta la propuesta del diputado Juan José Castillo Mota en la propia sesión primera, donde solicitaba la modificación de los artículos 19 y 107:

Es por ello, que ante la necesidad de lograr una reforma coherente en la materia a estudio y de una mejor sistemática constitucional y, fieles al espíritu que motiva a la iniciativa original, los suscritos proponemos la reforma al artículo 19 y la derogación de la fracción XVIII del artículo 107 de nuestra Constitución.

La relación entre el artículo 19 y 107 sería expuesta por la propia iniciativa de reformas del diputado Juan José y nos sirve para determinar el contexto de la reforma al 107 en comentario:

Ante la observación de los representantes del Senado y de algunos miembros de las comisiones unidas, se apreció la necesidad de reformar el artículo 19 por motivos de coherencia, lo que sustenta en las siguientes razones:

a) La necesidad de precisar que el plazo perentorio de setenta y dos horas sólo corre para el juez a partir de la puesta a su disposición del consignado.

<sup>31</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, pp. 417-559.



b) La conveniencia de sustituir el concepto de cuerpo del delito por el de acreditación de los elementos que integran el tipo penal.

c) Para trasladar lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 107, fracción XVIII, al artículo 19, lugar de su correcta ubicación constitucional.

En relación con el artículo 107, fracción XVIII, además del traslado mencionado en el inciso anterior, se considera conveniente el cambio de ubicación de sus párrafos tercero y cuarto al artículo 16 constitucional, con lo que se logrará una mejor precisión en lo que hace a la referencia temporal de los actos de molestia realizados por la autoridad administrativa en materia penal.

Dos razones para la reubicación planteada se darían en los dictámenes preparados en la Cámara de Diputados, nos interesa primordialmente el segundo, la dimensión asistemática de la inserción del texto en el 107, en un artículo en donde las primeras 17 fracciones se referían a la materia de amparo, no tenía cabida una disposición que hablara sobre detención y plazos de recepción para justificarla por parte de alcaldes y carceleros.

En este sentido podemos concluir que las reformas de esta fecha obedecieron más bien a un rediseño de las garantías penales que a una modificación sustancialmente en materia de amparo.

#### XIV. DÉCIMA PRIMERA REFORMA

Publicada en el *Diario Oficial* del lunes 25 de octubre de 1993, siendo presidente Carlos Salinas de Gortari, la reforma afectó los artículos 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122. Iniciativa presidencial leída en la sesión del 6 de julio de 1993 en la Cámara de Diputados.<sup>32</sup>

Esta reforma en lo general determinó el marco constitucional del Distrito Federal, y en lo específico para la materia de amparo, podemos decir que tuvo un efecto de rebote, la aparición de nuevas autoridades implicó la participación de éstas en la esfera de afectación a garantías individuales y, por tanto debía ser contemplado en las hipótesis del artículo 107, específicamente se consideraron los reglamentos de leyes locales expedidas por el Distrito Federal.

<sup>32</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano*, cit., t. V, pp. 765-1019.

En cuanto a lo primero, nos resulta correcto —en la iniciativa del Presidente— que fuera leída en la sesión del 6 de julio de 1993 en la Cámara de Diputados:

Gobernar la ciudad de México, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas. Las prácticas de gobierno en el Distrito Federal, al reconocer el pluralismo, han ampliado el ejercicio de las libertades y la cercanía del gobierno con los ciudadanos. Ahora, un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será transformar la actual forma de gobierno de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

Acerca de las afectaciones al artículo 107 constitucional, la exposición de motivos citada señalaría:

Con respecto a los artículos 105 y 107 fracción VIII inciso *a*, se proponen las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los estados, entre sí, o frente a las leyes federal y del Distrito Federal.

## XV. DÉCIMA SEGUNDA REFORMA

Publicada en el *Diario Oficial* del sábado 31 de diciembre de 1994, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, afectó los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123. Iniciativa presidencial leída en la sesión del día 16 de diciembre de 1994 en la Cámara de Senadores.<sup>33</sup>

La reforma en comento, tuvo como sistema de modificación constitucional, tres grandes ejes: 1) rediseño del sistema de seguridad pública, para plantear las bases de coordinación de competencias entre Federación, Distrito Federal, estados y municipios; 2) reorganización del Poder Judicial, en cuanto a la Suprema Corte, una nueva composición y facultades, con el ob-

<sup>33</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, t. XII, pp. 9-278.

jetivo de diseñarla para funcionar como una jurisdicción constitucional y obtener en consecuencia la creación del Consejo de la Judicatura Federal y, 3) modificaciones al procurador General de la República y a la viabilidad de las impugnaciones de resoluciones del Ministerio Público respecto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.<sup>34</sup>

Ahora bien, en lo específico, algunos temas considerados en esta reforma son: 1) llevar a sus últimas consecuencias el principio de Supremacía Constitucional, modificando el procedimiento de amparo, las controversias constitucionales y creando las acciones de inconstitucionalidad; 2) traspaso de las atribuciones administrativas de la Suprema Corte al Consejo de la Judicatura Federal;<sup>35</sup> 3) un procedimiento nuevo para la designación de los ministros; 4) creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal; 5) establecimiento de las bases de un sistema nacional de seguridad pública y, 6) un elemento que por su relación causal con la siguiente reforma no podemos dejar de mencionar es el relativo a la facultad dada a la Suprema Corte, a través del párrafo sexto del artículo 94 para expedir acuerdos generales, que en esta ocasión amplió la posi-

<sup>34</sup> José Antonio Caballero comenta: “La reforma planteada era la respuesta a una diversidad de cuestiones. En primer lugar, parecía necesario ejecutar una profunda renovación en la cabeza del Poder Judicial Federal. La Suprema Corte de Justicia no pasaba por un buen momento. En segundo lugar, la reforma plantea el fortalecimiento de la justicia en consonancia con la idea de la consolidación de una economía mixta. Desde esta perspectiva, se esperaba que la transformación produjera un Poder Judicial eficiente y capaz de dar seguridad jurídica a la sociedad mediante la solución eficiente de los conflictos. En tercer lugar, se diseña un Poder Judicial capaz de convertirse en el árbitro supremo de los conflictos en México. Esta circunstancia es especialmente importante. México se reconoce como un país plural en el que conviven diferentes modos de entender la vida y la sociedad. La llegada de la pluralidad a la arena política desplazó al presidente de la república como árbitro de todos los conflictos. En esas circunstancias el modelo de justicia constitucional bajo el resguardo del poder judicial federal se presenta como una clara alternativa para el cambio. El lenguaje de los conflictos en México empezó a desplazarse de la arena política a la arena jurídica” (p. 178). Igualmente, véase Cossío, José Ramón, *op. cit.*, pp. 63-65.

<sup>35</sup> *Cfr.* Melgar Adalid, Mario, *El consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997, en donde encontramos: “La creación del CJF y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, así como los consejos de las judicaturas locales o estatales que, eventualmente, los estados de la Federación crean dentro del esquema de su organización judicial, son parte del principio de independencia judicial que eleva al Poder Judicial al sitio de auténtico poder que le corresponde, equiparado al Ejecutivo y al Legislativo. La figura del consejo de la judicatura constituye una verdadera revolución judicial, académica y política en cuanto a la organización administrativa y de gobierno del Poder Judicial”, p. 72.

bilidad a los Tribunales Colegiados, con la hipótesis de “en los asuntos en los que hubiere establecido jurisprudencia”.<sup>36</sup>

En cuanto a las implicaciones en el amparo, la reforma provocó modificaciones a los dos artículos constitucionales relativos al amparo: a) en cuanto al 103, significamos que es la única vez que se ha modificado, se reformaron las fracciones II y III, y b) en lo relativo al artículo 107, la modificación de las fracciones V, VII, XI, XII, XIII y XVI.

En general, las modificaciones obedecen a tres objetivos.

1. La aparición de los Tribunales Unitarios como autoridades para conocer de juicios de amparo, en los supuestos de que otro tribunal de su especie sea la autoridad responsable.

2. Regular el cumplimiento sustituto de las resoluciones de amparo, para los casos de incumplimiento o repetición del acto reclamado, con la condición de que la ejecución de la resolución en sus términos, pudiere afectar gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiere obtener el quejoso, quien igual podría solicitar dicho cumplimiento sustituto.

3. La procedencia del amparo contra las decisiones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal.<sup>37</sup>

La afectación por artículos fue la siguiente:

<sup>36</sup> “La reforma judicial de 1994 derivó de una campaña política en que los candidatos más sobresalientes (Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández), presentaron en su oferta propuestas de cambio sobre el tema de justicia. Los planteamientos se referían tanto a la procuración como a la administración de justicia, con especial énfasis en la reforma al Poder Judicial, por una parte, y a los órganos encargados de la procuración de justicia y la prevención del delito, por la otra”, Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 71.

<sup>37</sup> Como señalaría el constituyente (diputada) María del Carmen Segura Rangel: “Cuando determine el no ejercicio de la acción penal, es porque no se comprobaron los elementos del tipo, no la probable responsabilidad. Pero sucede en muchas ocasiones, que no se integra debidamente el expediente, por ineptitud de la autoridad investigadora o por deliberada equivocación, como forma de corrupción. ¿Cuál es hasta ahora la vía que tiene el agraviado contra el no ejercicio de la acción penal? La vía de amparo la Suprema Corte de Justicia la declara improcedente por considerar que el acto no viola garantías individuales y porque el Ministerio Público, a juicio de la corte, ya no tendría la exclusividad del ejercicio de la acción penal, había injerencia de la autoridad judicial. Actualmente existe un recurso administrativo interno que prevé el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, para que el denunciante, querellante u ofendido, puedan recurrir al Procurador General de la República, quien oyendo el parecer de sus agentes, decide en definitiva, si debe o no ejercitarse la acción penal. En la realidad este recurso es ineficaz y deja al particular sin la posibilidad de obligar al Ministerio Público a ejercitarla cuando indebidamente se hubiese negado a hacerlo”. Cámara de Diputados, sesión del día 21 de diciembre de 1994, *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, t. XII, p. 236.

En cuanto al artículo 103, en la fracción II, se agregó la esfera de competencia del Distrito Federal, por tanto los Tribunales de la Federación resolverían toda controversia que se pudiesen dar en ella.

Fracción III. Se agregaron las leyes o actos de las autoridades de los Estados y del Distrito Federal dentro de la obligación de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se pudiesen dar en ellos.

En cuanto al 107, fracción V, último párrafo, se indicó que sería a petición o de oficio del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General que la Suprema Corte de Justicia podría conocer de los amparos directos.

Fracción VIII, párrafo primero y penúltimo, se agregaron las sentencias que pronuncien en amparo los Tribunales Unitarios de Circuito y se sustituyeron las “características especiales” del amparo en revisión por el “interés y trascendencia” del amparo en revisión de la Suprema Corte de Justicia; fracción XI, se agregaron los Tribunales Unitarios para conocer de la suspensión en los casos en que no se trate de la suspensión de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito; fracción XII, párrafo primero y segundo, se agregó al Tribunal Unitario de Circuito para aceptar las reclamaciones de la violación de las garantías de los artículos 16 en materia penal, 19 y 20; fracción XIII, párrafo primero, se adicionó la Sala como la indicada para que también pudiera participar en la decisión de la tesis que prevalezca como jurisprudencia; fracción XVI, se agregó la indicación de que sería inexcusable el cumplimiento de lo señalado por la Suprema Corte de Justicia; si fuera excusable, la Suprema Corte de Justicia otorgaría un plazo para ejecutar la sentencia; se adicionó un segundo y tercer párrafo; en el segundo párrafo se indicó que la Suprema Corte de Justicia, una vez determinada la repetición del acto o el incumplimiento del acto reclamado, podría disponer del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, se indicó que también el quejoso podría solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencias de amparo ante el órgano correspondiente, siempre y cuando se le permitiera. En el párrafo tercero se indicó que la inactividad procesal o la falta de promoción de la parte interesada, producirían la caducidad de las sentencias de amparo.

## XVI. DÉCIMA TERCERA REFORMA

Publicada el viernes 11 de junio de 1999, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León afectó los artículos 94, 97, 100 y 107. Iniciativa pre-

sidencial cuyo dictamen de comisiones en el Senado fue leído en la sesión del 27 de abril de 1999.<sup>38</sup>

Ésta es una reforma sistémica que tuvo un doble objetivo: 1) perfeccionar la función de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional y 2) reordenar algunas cuestiones del gobierno y administración del Poder Judicial.<sup>39</sup>

En cuanto al segundo objetivo apuntado, básicamente se dirigió a ajustar la posición del Consejo de la Judicatura dentro de la estructura del Poder Judicial, su conformación y su relación frente a la Suprema Corte y al Tribunal Electoral. En este sentido, se determina la relación presupuestal, al establecer el Consejo de la Judicatura y estos dos órganos judiciales, así como los criterios para la elección de los Consejeros de la judicatura.

Siguiendo el espíritu de la reforma de 1994, esta modificación pretendió otorgar mayor posibilidad de calidad en la actuación de la Suprema Corte, debido a que implantó un filtro más para que ésta conociera en materia de amparo, la llamada “importancia y trascendencia”, conjuntadas las reformas al artículo 94 párrafo sexto y al 107 fracción IX, otorgar la posibilidad de que mediante acuerdos generales, la Corte determinara cuáles asuntos, en revisión de amparo, conocería ella misma y cuáles asuntos de amparo resueltos por los Tribunales Colegiados, no aceptarían recurso alguno, como señala el dictamen presentado a la Cámara de Senadores el 27 de abril de 1999:

En cuanto a la fracción IX del artículo 107 constitucional, la iniciativa explica que con dicha reforma se pretende que la Suprema Corte de Justicia conozca de la revisión de amparo directo, solamente cuando las resoluciones pronunciadas por los tribunales colegiados decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional de una ley, cuya resolución signifique, a consideración de propia Corte, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

<sup>38</sup> Para el historial de esta iniciativa, véase *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, t. XIII, pp. 127-164.

<sup>39</sup> *Cfr.* Cossío, José Ramón, *op. cit.*, pp. 70-76.