

USOS E INTERPRETACIÓN DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO POR LA SCJN

Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA*

SUMARIO: I. *La selectividad en el ámbito judicial y el juicio de amparo.* II. *El diseño normativo de la facultad de atracción del juicio de amparo.* III. *Interpretación constitucional de la facultad de atracción de la SCJN.* IV. *Usos de la solicitud de la facultad de atracción.*

Una de las características más relevantes del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es la selectividad con la que puede establecer su propia agenda de resolución de conflictos. Debido a que ocupa la cúspide del Poder Judicial, se encuentra diseñada para atender asuntos relevantes y abstenerse de conocer aquellos que no lo son. La selectividad es una característica que se da tanto por el diseño institucional como por la actuación del mismo tribunal. El marco institucional establece los límites competenciales dentro de los cuales puede actuar, en el cual destacan las reglas procesales para entrar o no al estudio de un asunto. Entre estas reglas se encuentran las facultades discrecionales, las cuales dan un amplio margen de actuación a los tribunales.

En este artículo se aborda una de esas atribuciones competenciales discrecionales a su cargo, la correspondiente a la facultad de atracción en los juicios de amparo directo y amparo indirecto en revisión. La razón de elegir su estudio se funda en la relevancia que tiene como herramienta activa de selección de los asuntos que quiere resolver y así plantear una agenda propia, a través de la cual pueda establecer políticas orientadas a la atención y resolución de cierto tipo de conflictos específicos. Para el caso mexicano se considera que las reformas constitucionales de 2011 conocidas como de amparo y de derechos humanos, orientan a la SCJN a seleccionar con mayor entusias-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Agradezco el apoyo en la investigación documental de Félix David García Carrasco y Mariana Treviño Feregrino.

mo, aquellos casos que involucran la interpretación constitucional de derechos humanos a través del uso de esta facultad discrecional. A través de la interpretación constitucional de sus requisitos de procedencia y del estudio sobre su admisión con estadísticas generadas por la misma SCJN se establecen algunas tendencias en su actuación.

I. LA SELECTIVIDAD EN EL ÁMBITO JUDICIAL Y EL JUICIO DE AMPARO

Los poderes judiciales se encuentran habilitados para resolver los conflictos que surgen en la sociedad. Son instituciones creadas específicamente para ello, aunque no las únicas y no necesariamente las más eficientes. Conviven con otras instituciones sociales que tienen el mismo fin y su procedencia como medio de resolución de conflictos depende de varios factores. El autor mexicano Héctor Fix-Fierro se ha ocupado del estudio sobre la selectividad de los tribunales. Señala que si bien en toda sociedad se presentan conflictos —al grado que resulta imposible imaginar un grupo humano libre de querellas y desacuerdos entre sus integrantes—, no todos ellos alcanzan trascendencia en el ámbito jurídico; siendo, inclusive, muy reducido el porcentaje de ellas que llegan a instancias legales competentes. Las causas son diversas, en ocasiones se refieren a la intrascendencia de las mismas, a su falta de naturaleza jurídica o, inclusive cuando parecen de importancia para el derecho, como consecuencia del desinterés y falta de empeño de las partes involucradas; a esto se suma la propia depuración que realizan los tribunales en consonancia con las reglas y principios de competencia y procedencia. Así, en suma, existe un proceso natural de filtrado que impide que las instancias judiciales conozcan de todas las controversias que se presentan al interior de una sociedad.¹

Por lo que no cualquier controversia llega a los tribunales, sino que existe un sistema de selección de los conflictos para habilitarlos en el conocimiento de los mismos. La idea es que existan otras vías para su resolución y que solamente cierto tipo de conflictos con características específicas sean resueltos en instancias jurisdiccionales. Al respecto, Fix-Fierro dice que la selectividad es la relación que se presenta entre el número de controversias que se presentan en una sociedad y el total de ellas que son conocidas efectivamente por una instancia con poder jurisdiccional. En un escenario ideal sólo los conflictos trascendentes deberían llegar a una instancia legal, empero, por causas diversas, como las barreras sociales, el carácter general

¹ Fix Fierro, Héctor, *Tribunales, Justicia y Eficiencia. Estudio sobre la racionalidad económica en la función pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 113.

y abstracto de las normas jurídicas, la diversidad de funciones que prestan los tribunales y la obligación de muchos de éstos de intervenir en ciertas controversias, impiden que en la práctica se presente esta situación de manera ideal.²

Para el autor Fix-Fierro, existen distintas perspectivas desde las cuales puede observarse la selectividad. La selectividad horizontal tiene que ver con la existencia de una diversidad de lugares a los cuales puede acudir alguna persona para resolver su conflicto, sean estos jurisdiccionales o no.³ La selectividad vertical se refiere a un conjunto de reglas de competencia que permiten un proceso de elección de los tribunales para conocer o no cierto tipo de asuntos respecto a la satisfacción de requisitos técnicos y formales. Mientras más se avanza en la pirámide judicial, la selectividad vertical adquiere mayor importancia.

En el marco de la selectividad vertical se encuentran las reglas de competencia que permiten —y justifican— un proceso de selección por parte de los tribunales, en la medida en que permiten evadir el conocimiento de ciertos asuntos, que en estricto sentido serían de su competencia, en razón de la insatisfacción de requisitos técnicos y formales. Asimismo, esta facultad adquiere un nivel mayor en las instancias superiores, las cuales tienen reconocidos en muchos sistemas jurídicos una facultad discrecional que les permite elegir, con base en su trascendencia e importancia, los asuntos que deben conocer. En este sentido, la figura jurídica de la competencia y las prácticas de los propios tribunales, permiten un control y manipulación del flujo de asuntos de los que conocen. Por ello, cuando se busca aliviar la carga de trabajo de los tribunales, las reformas legislativas siempre endurecen los preceptos que contienen las bases de atracción y competencia.⁴

Todos los poderes judiciales operan con reglas formales e informales que permiten la selectividad horizontal y vertical de los tribunales. En el caso del juicio de amparo, dos características hacen que sea percibido con un alto grado de selectividad. En primer lugar, el juicio de amparo es un proceso en el cual existen reglas formales estrictas que lo hacen el último recurso jurisdiccional en la búsqueda de la resolución de un conflicto. Sin entrar al detalle por no ser tema de este ensayo, se puede decir que por lo menos, el principio de agotamiento de las instancias previas es requisito formal para su procedencia. Este principio exige que antes de que un amparo sea admitido, se haya recurrido a todos los medios o recursos procesales or-

² *Ibidem* p. 118.

³ *Ibidem*, p. 119.

⁴ *Ibidem*, p. 122.

dinarios que la justicia señala para la resolución de un conflicto y los mismos se hayan agotado. La idea de esto es que el juicio de amparo sea la última palabra, la opción definitiva para resolver cualquier conflicto.

El segundo tema que le otorga un alto grado de selectividad al amparo, es que la jurisdicción es concentrada, otorgada en exclusiva a los juzgados y tribunales federales, quienes tienen competencia para resolver los conflictos que se plantean, pero con la condición señalada anteriormente. En el juicio de amparo, los tribunales federales actúan como revisores de la labor de los órganos de justicia de primera instancia (en el amparo directo) o de la labor de otro tipo de autoridades (en el amparo indirecto). Así, lo que resuelven no es necesariamente el conflicto originalmente presentado, sino los conflictos que se han generado por la desatención o incapacidad de los primeros órganos en garantizar su labor adjudicando adecuadamente la protección de los derechos humanos. Para efectos prácticos, de lo que se trata es que en principio y con sus importantes excepciones, el juicio de amparo no sea uno de los primeros medios ordinarios disponibles para la resolución de un conflicto, sino la última oportunidad de resolver un caso.

Los criterios de selectividad de la justicia mexicana designan al Poder Judicial de la Federación como encargado no sólo de la resolución de los conflictos de naturaleza “federal”, sino que a través del juicio de amparo, es el encargado de resolver en última instancia cualquier conflicto.⁵ Así, la justicia federal en México actúa como la cima de la resolución de controversias jurisdiccionales. Dentro del Poder Judicial, en esa cúspide de la resolución de conflictos, la selectividad vertical también actúa mediante una serie de reglas de procedimiento e interpretación que aplican dentro del mismo juicio de amparo y otras competencias que tienen. Los juzgados federales, tribunales colegiados y la SCJN cuentan con distintas competencias y facultades a través de las cuales presentan los procesos de selectividad dentro del Poder Judicial de la Federación. Los juzgados federales tienen la competencia para conocer de los amparos indirectos; los tribunales colegiados de circuito, la revisión de la mayoría de los amparos indirectos y la atención total de los amparos directos; mientras que la SCJN a su vez, guarda competencias específicas en materia de revisión de amparo directo e indirecto, así como algunas facultades discrecionales para distribuir sus cargas de trabajo e incrementar la selectividad de los asuntos que atiende a través de facultades de atracción, acuerdos generales y procesos de reasunción de competencia originaria.

⁵ Con las excepciones que señala la Constitución y la Ley de Amparo, entre ellas la más importante es la materia electoral que cuenta con una jurisdicción *ad hoc*.

La SCJN es la última instancia de los conflictos jurisdiccionales que acontecen en México. Lo realiza mediante un complejo sistema de reglas para la atención de controversias de diversa naturaleza, entre ellas los juicios de amparo; algunas de sus funciones las realiza no sólo como última, sino como única instancia. En mecanismos de control constitucional como la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la SCJN actúa como único órgano jurisdiccional sin existir la posibilidad de recurrir sus decisiones.⁶

A pesar de la importancia que tienen las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad desde la Novena Época, la mayor parte de su carga laboral se concentra históricamente y a la fecha en la atención de los juicios de amparo y sus recursos procesales. Dicha actitud ha sido reforzada en el diseño institucional a partir del año 2011 con las reformas constitucionales conocidas como la reforma de amparo y la reforma de derechos humanos.

Las razones para designar a la SCJN como el órgano cúspide del proceso de selectividad judicial en México se han fortalecido a través de la interpretación de las facultades discrecionales que tiene para hacerlo. El principio vigente para dicha selectividad es que actúe como último intérprete y adjudicador del sentido de la Constitución, es decir, que con sus resoluciones no sólo decida conflictos, sino que establezca un sentido para las normas constitucionales y, en general, para el sistema legal.

En el caso de la SCJN, dentro de sus facultades competenciales discrecionales también se encuentran facultades pasivas, como la que le permite remitir a tribunales inferiores los asuntos de competencia originaria, mediante acuerdos generales; así como activas, entre las que se encuentra la posibilidad de atraer asuntos de competencia de tribunales inferiores, mediante su facultad de atracción en el juicio de amparo directo y amparo indirecto en revisión, o decidir sobre la procedencia de su competencia, como en la revisión del amparo directo.

En este sentido, en los años recientes se ha incrementado la autonomía institucional de la SCJN y, con ello, la posibilidad de incidir en diversos espacios, como lo son los conflictos entre actores políticos relevantes o el ámbito de los derechos humanos. La novedosa realidad de una SCJN con posibilidad de expandir su actuación, ha traído al escenario judicial la posibilidad de que la SCJN elabore políticas públicas.⁷ En temas como en los

⁶ La única opción es pedir una aclaración de sentencia.

⁷ Sobre la elaboración de políticas públicas por los tribunales existe una amplia discusión. Algunos ejemplos pueden verse en obras como Epp, Charles R., *The Rights Revolution*,

derechos humanos existe una expectativa alta de que así lo realice, para lo cual se espera que haga uso de sus facultades discrecionales, seleccionando para su estudio, discusión y resolución aquellos asuntos cuya interpretación y adjudicación considere prioritarias y necesarias, particularmente después de las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos.

II. EL DISEÑO NORMATIVO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO

La competencia de la SCJN ha variado a lo largo de la vida del amparo mexicano, desde ser el órgano designado para atender la mayor parte de los juicios en el siglo XIX, hasta facultades muy específicas asignadas en el amparo hoy. El marco normativo permite gran selectividad a la SCJN, orientando su función prioritariamente al establecimiento de criterios jurisprudenciales para los demás miembros del sistema judicial desde su posición vértice.

De las diferentes competencias de la SCJN en el amparo, todas ellas relevantes como criterios de selectividad, en este artículo se analiza solamente una de ellas, la facultad de atracción. Las demás facultades en el amparo de la SCJN no son abordadas en este trabajo; pero son relevantes, ya que es indudable su trascendencia para conocer los criterios de selectividad del tribunal mexicano.

A partir de la reforma constitucional de 1987, la mayoría de los asuntos de amparo son otorgados a la competencia originaria de juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito (TCC). Esta reforma dispuso que los juicios de amparo directo (contra sentencias) sean atendidos por los TCC originariamente, con excepción de aquellos en los cuales la SCJN considere utilizar su facultad de atracción.⁸ En la misma reforma, se dispuso la reduc-

Chicago, Chicago University Press, 1998; Feeley, Malcolm M. y Rubin, Edward L., *Judicial Policy Making and the Modern State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; Rosenberg, Gerald N., *Can courts bring about social change?*, 2a. ed., Chicago, Chicago University Press, 2008.

⁸ “Artículo 105...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

...
d)...

ción de la competencia en la revisión de los amparos indirectos por la SCJN para trasladarla también a los TCC. Sólo contempló dos casos en los cuales la atención de la revisión de los amparos indirectos se diera originariamente a la SCJN: la subsistencia de un problema de constitucionalidad en el recurso y cuando se interponga en un “amparo soberanía”. Además de lo anterior, incluyó la facultad de atracción para los casos en que sus características especiales así lo ameriten.⁹

La reducción de la atención ordinaria de la SCJN tiene la finalidad de concentrar su labor en los casos en donde sea necesario establecer jurisprudencia que servirá para el resto del sistema judicial. Hasta antes de esa reforma, el rezago permanente por la saturación de asuntos de ordinario, no de trascendencia, retrasaba el trabajo de la SCJN; su labor hasta 1987 correspondió más a un tribunal ordinario de legalidad, que a un tribunal vértice del sistema judicial.¹⁰ Con este diseño institucional, la SCJN obtuvo

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten”. “Decreto por el que se adicionan la Fracción XXXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 10 de agosto de 1987, p. 3.

⁹ “Artículo 107...

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameriten”, *ibidem*, p. 4.

¹⁰ “Esta situación (el rezago en la atención de amparos por recibir más asuntos de los que podía resolver) se prolongó hasta las mencionadas reformas de 1988, ya que no obstante todos los esfuerzos para aliviar dicho rezago, por medio de la división de propias Suprema Corte en Salas (1928-1934); la creación de los tribunales colegiados de circuito, a los cuales se les encomendaron cada vez más juicios de amparo en auxilio del más alto tribunal del país (1968 en adelante), y también se incrementó de manera constante el número de dichos tribunales colegiados de cinco en 1951 a más de setenta en la actualidad, no se logró aliviar a la propia Corte del enorme esfuerzo que significaba decidir los asuntos relativos al control de legalidad, que se tradujo en la imposibilidad de concentrarse en las cuestiones de constitucio-

una anhelada despresurización en la atención del amparo, sin privarla por completo de la posibilidad de atender casos específicos que por sus “características especiales” ameritaran su atención. Este último término sería considerado como el requisito de procedencia más relevante para ser tomado en cuenta en la atracción.

El artículo 107 constitucional fue modificado nuevamente con la reforma de 1994, sustituyéndose la expresión “características especiales” por la de “interés y trascendencia” en las fracciones V y VIII, como criterio de valoración en el ejercicio de su facultad de atracción.¹¹ Como veremos más adelante, tanto el concepto “características especiales” como el de “interés y trascendencia” han sido sujetos de una interpretación activa para determinar su contenido por la SCJN.

La reforma constitucional de 2011 al artículo 107 constitucional en materia de amparo no modificó la facultad de atracción para ninguno de los supuestos previos. Pero es posible que la reforma sí tenga un impacto importante en el uso de la facultad de atracción, ya que busca la alineación de la Constitución completa hacia un paradigma de respeto y promoción de los derechos humanos. También importa el hecho de que el tema de los derechos humanos es retomado como central para la materia de juicio de amparo con la modificación al artículo 103 constitucional. Es decir, si bien la facultad de atracción no se tocó en 2011, los cambios al paradigma constitucional sí lo hacen, convirtiéndola en un medio idóneo para que la SCJN incremente su labor en la protección de los derechos humanos a través del juicio de amparo.

nalidad, entre ellas las relativas a la protección de los derechos humanos. Nuestra Suprema Corte fue hasta época muy reciente y de manera predominante un tribunal de casación”. Fix-Fierro, Héctor, “Entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2009, pp. 249-287.

¹¹ “Artículo 107...”

V. La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

VIII...

d)...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten”. “Decreto mediante el cual se declaran reformados 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, edición vespertina, 31 de diciembre de 1994, p. 7.

La nueva Ley de Amparo establece el trámite que sigue la admisión de una solicitud de facultad de atracción ante la SCJN. El artículo 40 se refiere a la atracción del amparo directo, mientras que el artículo 85 a la atracción del amparo indirecto en revisión. Respecto al amparo directo, el artículo 40 señala que cualquiera de los ministros o a petición del procurador general de la República se puede solicitar los autos al TCC, el cual tiene un plazo de tres días para, previa suspensión del procedimiento, enviarlos al alto tribunal. Una vez que los autos se encuentran en poder de la SCJN, se turnan a un ministro ponente para que en el plazo de quince días emita el dictamen que resuelva sobre la procedencia y se vote el ejercicio de la atracción por el Pleno o la Sala. Con el dictamen, las salas o el Pleno cuentan con tres días para votar sobre la atracción. Para el caso de la atracción de un amparo en revisión, el artículo 85 establece que deberá seguirse el mismo procedimiento que el señalado para el artículo 40. En el segundo párrafo habilita a los TCC para que ellos mismos soliciten el envío a la SCJN del asunto, dándole treinta días a la SCJN para decidir respecto de la misma. Se transcriben textuales los artículos 40 y 85 de la Ley de Amparo:

Artículo 40. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los tribunales colegiados de circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento:

I. Planteado el caso por cualquiera de los ministros, o en su caso hecha la solicitud por el Procurador General de la República, el pleno o la sala acordará si procede solicitar los autos al tribunal colegiado de circuito, en cuyo caso, previa suspensión del procedimiento, éste los remitirá dentro del plazo de tres días siguientes a la recepción de la solicitud;

II. Recibidos los autos se turnará el asunto al ministro que corresponda, para que dentro del plazo de quince días formule dictamen a efecto de resolver si se ejerce o no dicha facultad; y

III. Transcurrido el plazo anterior, el dictamen será discutido por el tribunal pleno o por la sala dentro de los tres días siguientes.

Si el pleno o la sala decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento; en caso contrario, devolverá los autos al tribunal de origen.

Artículo 85. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley.

El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual

expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior.

III. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DE LA SCJN

El criterio de procedencia para la atracción de un juicio de amparo en revisión es que cumpla con “el interés y la trascendencia”, condiciones incluidas por la reforma constitucional de 1994 que sustituyó la expresión “características especiales” de la redacción de 1987. La interpretación de los conceptos de interés y trascendencia sirve también para fundamentar la reasunción de la competencia originaria de los amparos indirectos en revisión, para aquellos casos que siendo de origen competencia de la SCJN, se hubieran enviado a los tribunales inferiores mediante un acuerdo general de distribución de la carga de trabajo en el Poder Judicial de la Federación.¹²

La reforma de 1987 incorporó la expresión “las características especiales del asunto” como elemento para determinar la facultad de atracción de la SCJN como el medio excepcional por el cual la SCJN participa en el juicio de amparo, mismo que en 1994 se sustituyó por “el interés y trascendencia”. Una de las primeras tesis aisladas de la SCJN con que fue interpretada la cualidad “características especiales del asunto”, fue que el ejercicio de la facultad al quedar sujeto a la valoración de la SCJN de las características especiales del asunto, la convierte en una facultad discrecional.¹³ Otra tesis aislada consistió en que el ejercicio de la facultad de atracción, conforme el nuevo orden del Poder Judicial mexicano, exigía ser restrictivo, es decir, sólo para aquellos casos en que se justificara plenamente.¹⁴ Para 1991 se estableció otra tesis jurisprudencial, orientada a reafirmar el carácter discrecional de la facultad de atracción, fundándose en esta ocasión en que ni la Constitución ni la Ley de Amparo establecen alguna regla a la forma de

¹² Un criterio similar lo contiene la Constitución para la admisión de los amparos directos en revisión conforme a la fracción IX, del artículo 107, al señalar su procedencia cuando resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas, siempre que fijen “un criterio de importancia y trascendencia”.

¹³ Tesis 4a. XIII/92, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE ES DISCRECIONAL”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Cuarta Sala, abril de 1992, t. IX, p. 106.

¹⁴ *Ibidem*, p. 105.

interpretar el concepto “características especiales”; por lo tanto, dotar de contenido a dicha expresión quedaba a su discreción.¹⁵

Más adelante, en el mismo 1991, se estableció que el ejercicio de la facultad de atracción no podría fundarse exclusivamente en el monto económico controvertido; es decir, que las características especiales del asunto no lo podrían ser únicamente, la cuantía del negocio.¹⁶ En ese mismo año, estableció otra relevante jurisprudencia en el sentido de señalar que la facultad de atracción debía considerarse como una facultad excepcional, la cual sólo procede cuando se funde en razones que no aplicarían en la mayoría ni en la totalidad de los asuntos.¹⁷ En 1992 estableció un criterio tendiente a limitar el ejercicio discrecional de su facultad de atracción, sosteniendo que el ejercicio no debería realizar de forma caprichosa o arbitraria.¹⁸

Las tesis aisladas y jurisprudenciales citadas orientan sobre la forma de considerar la procedencia de la facultad de atracción del juicio de amparo durante la vigencia de la redacción de 1987 hasta 1994. Conforme a las interpretaciones emitidas por la SCJN, citadas anteriormente, la facultad de atracción fue definida como de ejercicio discrecional, en función de ser la misma SCJN quien determinaría cuáles fueron los asuntos con características especiales, sin apoyo de ninguna disposición legal o constitucional para realizarlo; los límites serían que su ejercicio no se diera de forma arbitraria o caprichosa, ni fundado en la cuantía de los asuntos, sino en la excepcionalidad del asunto.

Como se ha establecido, en la nueva redacción del artículo 107 constitucional en sus fracciones V, último párrafo, y VIII, inciso *b*, segundo párra-

¹⁵ Tesis 3a./J. 43/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA ES DISCRECIONAL”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, noviembre de 1991, t. VIII, p. 62. Genealogía: *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 34. Apéndice 1917-1995, t. VI, Primera Parte, tesis 81, p. 54.

¹⁶ Tesis 3a./J. 47/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO NO DEBE FUNDARSE EXCLUSIVAMENTE EN EL MONTO ECONÓMICO CONTROVERTIDO”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, noviembre de 1991, t. VIII, p. 61. Genealogía: *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 37. Apéndice 1917-1995, t. VI, Primera Parte, tesis 80, p. 53.

¹⁷ Tesis 3a./J. 46/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SOLO DEBE EJERCERSE CUANDO SE FUNDE EN RAZONES QUE NO PODRÍAN DARSE EN LA MAYORÍA NI EN LA TOTALIDAD DE LOS ASUNTOS”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, t. VIII, noviembre de 1991, p. 60. Genealogía: *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 36.

¹⁸ Tesis 3a./J. 44/91, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. AL DECIDIR DISCRECIONALMENTE SOBRE SU EJERCICIO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA NO DEBE HACERLO EN FORMA ARBITRARIA O CAPRICHOSA”, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, enero de 1992, t. IX, p. 71. Genealogía: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, noviembre de 1991, p. 59. *Gaceta* núm. 47, noviembre de 1991, p. 34.

fo, dentro de la reforma de 1994, se sustituyó la expresión “características especiales” por dos nuevos conceptos: interés y trascendencia. En razón de esto, la SCJN trabajó en su interpretación. La SCJN ratificó en sus interpretaciones contemporáneas la naturaleza discrecional de la facultad de atracción, asumiendo la interpretación de los conceptos de interés y trascendencia bajo su propio designio. En 1996 elaboró una tesis aislada respecto a los elementos a estudiarse por la SCJN para conocer el interés y trascendencia del asunto, sin prejuzgar sobre el fondo. Los elementos a tomar en cuenta por la SCJN según esta tesis son los actos reclamados, antecedentes, garantías individuales señaladas como violadas y, en los amparos en revisión, los agravios, todo esto sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.¹⁹

En 1999 estableció una tesis aislada en donde dio contenido de los conceptos de interés y trascendencia. Al interés lo interpretó como “aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo”; mientras, a la trascendencia la definió como “en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno”.²⁰

En 2004 elaboró una tesis aislada de los elementos cuantitativos incluidos en los conceptos de interés y trascendencia. En esta ocasión, la tesis sostiene que no debe atenderse a la incidencia estadística de los casos, sino “con la importancia y trascendencia de la materia o condiciones del hecho concreto en particular”.²¹ En mayo de 2005 elaboró una tesis aislada reafirmando la necesidad de que la facultad de atracción se utilice para la interpretación directa de preceptos constitucionales, aun cuando se dé en relación con amparos en materia de legalidad.²² En octubre de 2006 produ-

¹⁹ Tesis P. CLI/96, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. EL ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DE SU EJERCICIO OBLIGA A EXAMINAR EL ASUNTO EN SU INTEGRIDAD, SIN PREJUZGAR SOBRE EL FONDO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época diciembre de 1996, t. IV, p. 6.

²⁰ Tesis 1a. XXXIII/99, “ATRACCIÓN, FACULTAD DE. REQUISITOS PARA QUE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDAN EJERCERLA”, *Semanario Judicial de la y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. X, noviembre de 1999, p. 421.

²¹ Tesis 1a. LXXIII/2004, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. PARA EJERCERLA, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE ATENDER A LOS PORMENORES DEL TEMA DEL ASUNTO Y NO A LA INCIDENCIA ESTADÍSTICA DE LA FIGURA JURÍDICA DE QUE SE TRATE”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, junio de 2004, t. XIX, p. 234.

²² Tesis P. XVIII/2005, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. PROCEDE PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN SI SE PLANTEAN TEMAS DE LEGALIDAD CUANDO, A JUICIO DE LA SUPREMA CORTE, SE HALLEN ESTRECHAMENTE VINCULADOS CON LA INTERPRETACIÓN

jo una de las tesis jurisprudenciales más relevantes en la materia. La SCJN definió que el contenido de los conceptos de interés y trascendencia es de índole jurídica. La jurisprudencia expresa que “el interés y la trascendencia” se orientan a:

...calificar un asunto que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del Máximo Tribunal del país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros.²³

Este criterio jurisprudencial de la SCJN estableció una guía sobre la forma de interpretar los conceptos de “interés y trascendencia”, en el sentido de servir para fijar criterios que repercutan en el futuro en un problema jurídico relevante en el sistema jurídico. A través de esta jurisprudencia, la facultad de atracción se acercó a su intención inicial de funcionar como medio a través del cual la SCJN elaborara y organizara la jurisprudencia que sirviera al resto del orden judicial mexicano con nuevos criterios que resuelvan problemas importantes en el sistema jurídico. En noviembre de 2006 la SCJN estableció una jurisprudencia reafirmante del sentido jurídico de las expresiones “interés y trascendencia” al señalar que son estos conceptos, y no la materia del caso, los que determinan la procedencia de la facultad de atracción.²⁴

Con estos antecedentes, en 2008, integrando jurisprudencia por reiteración, la SCJN definió a la facultad de atracción como “el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia”.²⁵ Hasta

NOVEDOSA O EXCEPCIONAL DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, PARA RESOLVER EL ASUNTO DE MANERA INTEGRAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, mayo de 2005, t. XXI, p. 9.

²³ Tesis 2a./J. 143/2006, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. EL INTERÉS Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE ÍNDOLE JURÍDICA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, octubre de 2006, t. XXIV, p. 335.

²⁴ Tesis 2a./J. 123/2006, “ATRACCIÓN. PARA EJERCER ESTA FACULTAD EN AMPARO EN REVISIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE TOMAR EN CUENTA LAS PECULIARIDADES EXCEPCIONALES Y TRASCENDENTES DEL CASO PARTICULAR Y NO SOLAMENTE SU MATERIA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, noviembre de 2006, t. XXIV, p. 195.

²⁵ Tesis 1a./J. 27/2008, “FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. XXVII, abril de 2008, p. 150.

este punto, la interpretación de la facultad de atracción respetó un desarrollo histórico conforme a las jurisprudencias anteriores, al definirla como un medio excepcional a disposición de la SCJN. Sin embargo, la jurisprudencia es ambiciosa en el sentido de señalar como finalidad “establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad”.²⁶ Para lograr lo anterior, la jurisprudencia indica que es posible encontrar elementos cualitativos y cuantitativos determinantes para la procedencia de la facultad, la cual delimita a los conceptos de interés e importancia “como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo”.²⁷ Por otra parte, señala que la trascendencia es “el aspecto cuantitativo”. Para entender mejor la dimensión cualitativa de la trascendencia la define como aquello que “se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos”.²⁸

Con estas definiciones, la SCJN transforma los conceptos de “interés y trascendencia” en dos requisitos de procedencia a acreditar por la SCJN:

- a) Primer requisito: “Que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia”.
- b) Segundo requisito: “Que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.²⁹

Para terminar con el tema es preciso citar la última tesis aislada de la SCJN emitida en el periodo, que apunta a dirigir el uso de la facultad de atracción hacia la interpretación de derechos fundamentales de nueva aparición en el régimen constitucional, ya sea por disposición expresa del texto

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

constitucional o por los tratados internacionales suscritos por México. Esta tesis aislada señala la necesidad de que a través de la facultad de atracción la SCJN “se pronuncie sobre su contenido esencial y alcance para que la ejecutoria respectiva sirva de criterio jurídico trascendente y referencial para su aplicación a casos futuros que previsiblemente surgirán con mayor frecuencia por encontrarse involucrados diversos temas de notable interés”.³⁰

IV. USOS DE LA SOLICITUD DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN

En un trabajo anterior intitulado *El comportamiento de la SCJN en la protección de los derechos fundamentales* concluí sobre un uso más activo de la facultad de atracción por la Primera Sala de la SCJN para la interpretación de derechos humanos desde 2008.³¹ En este artículo se toman algunos de los datos disponibles en la SCJN para mostrar algunos indicadores respecto del uso de la facultad de atracción que se realiza en la actualidad, aunque es necesario aclarar que es necesario un estudio empírico de profundidad para analizar este supuesto.

La tabla 1 muestra el ingreso de solicitudes de facultad de atracción en el periodo 1996 a 2015 conforme a los datos de la misma SCJN. Es posible observar la baja incidencia de solicitudes hasta 2007 y el incremento importante que ha tenido desde entonces. Se aprecia también que a partir de 2011, con las reformas constitucionales de Amparo y Derechos Humanos, se ha incrementado enormemente la cantidad de solicitudes, llegando a un pico de 694 solicitudes atendidas en 2014. Los datos de la tabla muestran también un mayor ingreso de asuntos a la Primera Sala que a la Segunda o al Pleno a partir del año 2011 (Primera Sala 50.84%, Segunda Sala 40.01%, Pleno 9.13%).

³⁰ “FACULTAD DE ATRACCIÓN. PROCEDE SU EJERCICIO CUANDO EL TEMA DE FONDO ESTÉ REFERIDO A DERECHOS FUNDAMENTALES RECIÉN INCORPORADOS AL ORDEN JURÍDICO, BIEN POR REFORMA CONSTITUCIONAL O BIEN POR LA SUSCRIPCIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES”. El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso, aprobó, con el número LXI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve.

³¹ Suárez Ávila, Alberto Abad, *El comportamiento de la SCJN en la protección de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2015, p. 68.

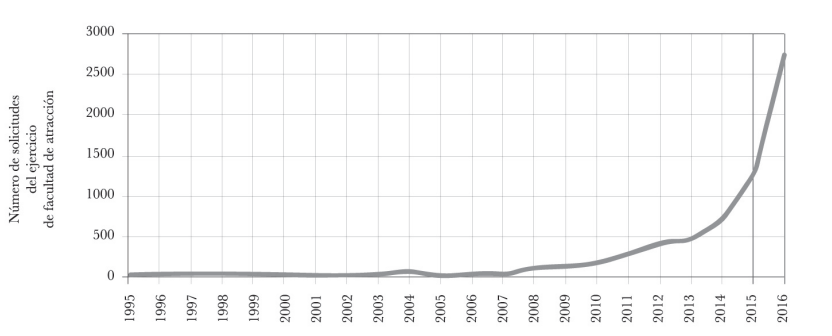
TABLA 1. INGRESO Y ÓRGANO RESOLUTOR DE LA SOLICITUD DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN³²

Año	Primera	Segunda	Pleno	Total por año
1996	14	3	0	17
1997	18	4	0	22
1998	14	9	0	23
1999	1	5	1	7
2000	0	2	6	8
2001	4	9	2	15
2002	10	12	1	23
2003	13	20	3	36
2004	22	41	6	69
2005	5	13	0	18
2006	8	44	4	56
2007	18	22	3	43
2008	58	34	11	103
2009	59	51	10	120
2010	97	42	6	145
2011	168	85	12	265
2012	189	169	49	407
2013	238	149	55	442
2014	311	325	58	694
2015	291	214	41	546

La Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN elaboró en 2014 un documento mediante el cual se pretendió describir el comportamiento de las Solicitudes de Ejercicio de la Facultad de Atracción recibidas por la SCJN entre 2007 y 2014. En este análisis primero se presenta el ingreso de solicitudes de ejercicio de atracción desde 1995 y se realiza una proyección para los años 2015 y 2016.

³² Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>.

GRÁFICA 1. INGRESO DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN DE 1995 A 2014, PROYECCIONES PARA 2015 Y 2016³³



FUENTE: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN con información del Sistema de Control y Seguimiento de Expedientes (intranet).

En este apartado se describe una actividad prácticamente nula en la recepción de solicitudes desde 1995 hasta 2007, año a partir del cual puede identificarse un incremento en el ingreso de solicitudes, en el estudio referido se explica este crecimiento por ser el año en que se acordó dar trámite a las solicitudes de promoventes no legitimados, es decir, de aquellos que normativamente no están facultados para promover esta solicitud, sin embargo, será procedente si un ministro o Sala de la SCJN hace suyo el asunto para promoverlo.

Un crecimiento aún más significativo es el presentado en 2011, lo cual puede explicarse por la tendencia internacional de la época que buscaba promover una protección jurisdiccional más amplia en materia de derechos humanos —como puede observarse en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, lo cual derivó en la implementación de la reforma en esta materia en junio de 2011, que colocó a la SCJN en un papel central en la interpretación de derechos humanos y, por lo tanto, puede identificarse un incremento en los supuestos de “trascendencia” en los que se pretende que la SCJN participe de manera activa en la protección de los derechos humanos también con esta facultad.

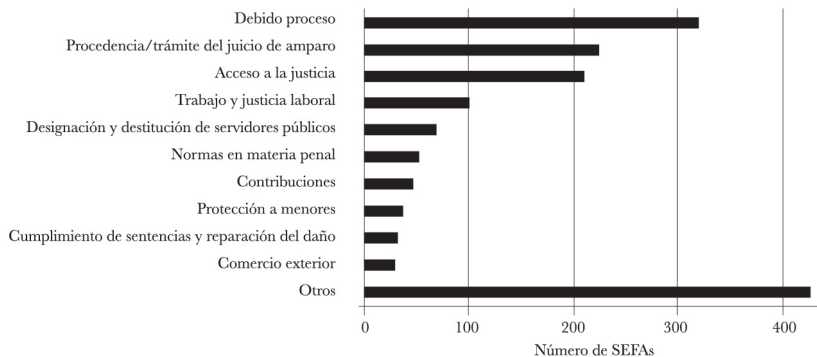
Con respecto a quiénes promueven estas solicitudes, se expone que del total de las solicitudes recibidas, menos de la mitad (48.7%) son promovidas por quienes están facultados para hacerlo, lo cual significa que más de la mitad (51.2) de las solicitudes son intentadas por sujetos no legitimados, lo cual significa que un asunto que por su interés o trascendencia —condicio-

³³ *Ibidem*, p. 1.

nes necesarias para que esta facultad sea ejercida— pudiera ser conocido por la SCJN no necesariamente puede ocurrir si éste no es adoptado por un ministro o una Sala de la SCJN, lo cual ha ocurrido únicamente en 2 de cada 100 casos (2.3%).³⁴

Sobre los temas que se han presentado con más frecuencia, la Unidad de Relaciones Institucionales señala que de los diez más frecuentes, ocho están relacionados con derechos humanos, siendo el más recurrente el debido proceso, seguido por la procedencia o trámite del juicio de amparo, cabe señalar que en este estudio se refiere que los temas específicos identificados están relacionados con plazos de presentación de demandas, procedencia del amparo, etcétera, es decir, consideraciones de legalidad y no propiamente de derechos humanos.

GRÁFICA 2. TEMA DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN PRESENTADAS ENTRE 2007 Y 2014



FUENTE: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN.

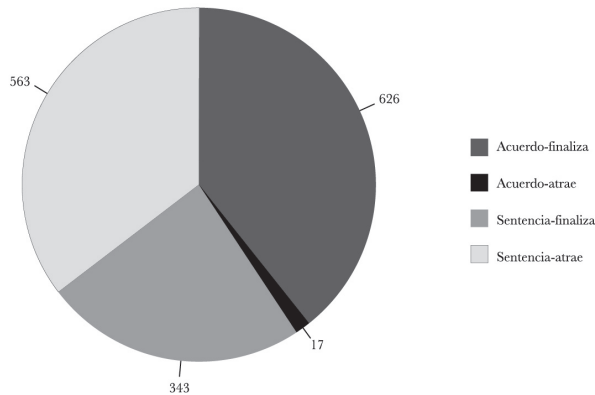
Sobre la resolución de estas solicitudes, se señala que la SCJN puede actuar de las formas siguientes para concluir este procedimiento: la primera, es por acuerdo del ministro relator, el cual puede resolver el desechamiento de la petición, que no se integra, que no ha lugar o que no tiene materia y, la segunda, consiste en la sentencia dictada por el Pleno o las salas que determine si se ejerce o no la facultad de atracción.

En el primer supuesto, es decir, que mediante acuerdo se rechace la solicitud, entre el 2007 y 2014 se presentaron 617 casos y sólo en 17 ocasiones el ministro relator resolvió ejercer la facultad de atracción. Por lo tanto, de los datos presentados se observa que en el 42% de los casos no se emite una

³⁴ *Ibidem*, p. 2.

sentencia, sino que se da por finalizada por un acuerdo. En el segundo supuesto, en el 58% (906) de las peticiones se dictó sentencia, de las cuales en 563 se resolvió la atracción del caso, como se observa en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 3. RESOLUCIONES DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN PRESENTADAS ENTRE 2007 Y 2014³⁵



FUENTE: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN.

Otro dato relevante es la relación entre el tipo de promovente y el sentido de la resolución de la solicitud, al respecto se identifica que de las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción de los sujetos no legitimados se ha resuelto la atracción únicamente en menos de 2 de cada 8 casos; es decir, de las 801 solicitudes presentadas, únicamente se resolvió la atracción en 166 casos, lo cual significa que en muy pocas ocasiones los ministros ponentes o las salas han decidido hacer suya dicha petición, que es la única forma en la que podría ser procedente una solicitud de un sujeto que no está normativamente facultado.

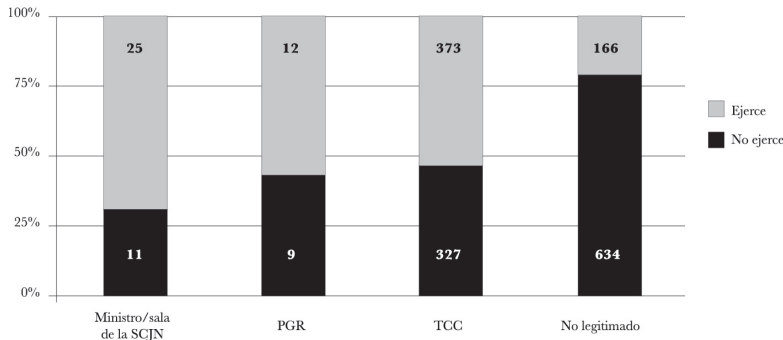
Con respecto a las solicitudes de oficio, de las 36 solicitudes que se han presentado en el periodo analizado, en 11 casos se ha resuelto el no ejercicio de la atracción, mientras que en 25 solicitudes presentadas por los ministros o una Sala de la SCJN se ha resuelto atraer el asunto.

De los sujetos legitimados para solicitar el ejercicio de la facultad de atracción se identifica que de las peticiones presentadas por los TCC y el procurador general de la República, se resuelve la atracción en más de la mitad de las solicitudes, debe enfatizarse que el mayor número de casos que llegan a SCJN derivados de la solicitud de ejercicio de esta facultad son pro-

³⁵ *Idem.*

movidos por los TCC que tuvieron competencia de origen para conocer del asunto, con un total de 373 casos, mientras que se han atraído 12 asuntos en los que el Ministerio Público de la Federación fue parte y son promovidas por el procurador.

GRÁFICA 4. RESOLUCIÓN (EJERCE/NO EJERCE) DE SOLICITUDES DE EJERCICIO DE FACULTAD DE ATRACCIÓN POR SOLICITANTE PRESENTADAS ENTRE 2007 Y 2014³⁶



Fuente: elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales de la SCJN

Sobre el contenido de las sentencias de la SCJN derivadas de la atracción de un asunto, en el 85% de los casos (493) se hace referencia a la violación de derechos humanos, siendo los más frecuentes —presentes prácticamente todas las sentencias emitidas— el acceso a la justicia y el debido proceso, las cuales pueden identificarse más como garantías de legalidad.

Otros derechos mencionados por la SCJN en las sentencias han sido derechos de libertad en 156 resoluciones, el patrimonio propio en 115, derechos de igualdad en 102 sentencias y derecho a la información en 44.

Adicionalmente, se han mencionado ciertos derechos económicos, sociales y culturales, los más recurrentes han sido los derechos laborales y al trabajo en 68 sentencias, derecho a la salud en 53, el derecho a la no discriminación en 45, protección y asistencia a la familia en 37 y a un nivel de vida adecuado en 22. Debe enfatizarse que en el documento analizado se hace referencia a “menciones” lo cual no necesariamente implica que en las sentencias la SCJN se haya pronunciado de manera sustantiva o de fondo sobre estos derechos.

³⁶ *Ibidem*, p. 5.