

ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ | (coord.)

Juicio de amparo mexicano

Cuatro reflexiones críticas de su aplicación

LAURA GEORGINA FONG GOLLAZ
BERTHA ESTHER FLORES TERRÍQUEZ
AMENOFIS AMARAL NAVARRO
FERNANDO CABRERA ÁLVAREZ
IVÁN EMMANUEL GUERRERO BALLESTEROS
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ

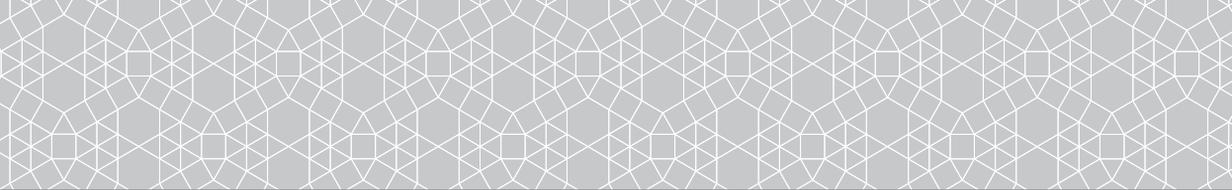


EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Libros que transforman

CU Costa Sur

Universidad
de Guadalajara



Juicio de amparo mexicano

Cuatro reflexiones críticas de su aplicación

ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ | (coord.)

Juicio de amparo mexicano

Cuatro reflexiones críticas de su aplicación

LAURA GEORGINA FONG GOLLAZ
BERTHA ESTHER FLORES TERRÍQUEZ
AMENOFIS AMARAL NAVARRO
FERNANDO CABRERA ÁLVAREZ
IVÁN EMMANUEL GUERRERO BALLESTEROS
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Libros que transforman

CU Costa Sur

Universidad
de Guadalajara



Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Rectoría General

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

Alfredo Tomás Ortega Ojeda
Rectoría del Centro Universitario
de la Costa Sur

José Alberto Castellanos Gutiérrez
Rectoría del Centro Universitario
de Ciencias Económico Administrativas

José Antonio Ibarra Cervantes
Corporativo de Empresas Universitarias

Edgardo Flavio López Martínez
Encargado del despacho de la Editorial
Universitaria

Primera edición, 2013

Coordinador
Enrique Flores Terríquez

Textos
© Laura Georgina Fong Gollaz, Bertha Esther
Flores Terríquez, Amenofis Amaral Navarro,
Fernando Cabrera Álvarez, Enrique Flores
Terríquez, Iván Emmanuel Guerrero Ballesteros

Coordinación editorial
Sayri Karp Mitastein

Diseño de interiores y portada
Edgardo Flavio López Martínez
Virginia Ramírez Moreno

Diagramación y cuidado tipográfico
Virginia Ramírez Moreno
Gustavo Alonso Ortega López

Corrección
Sandra Elizabeth Hernández Zamora

Juicio de amparo mexicano : cuatro reflexiones críticas de su aplicación / Enrique Flores Terríquez, coord. ; Laura Georgina Fong Gollas... [et al] . -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco : Editorial Universitaria, Libros que transforman : Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa Sur, 2013. 156 p. ; 23 cm. -- (Colección Monografías de la Academia). Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607 450 843 7

1. Juicio de Amparo-México 2. Derecho constitucional-México I. Flores Terríquez, Enrique, coord. I. Fong Gollas, Laura Georgina II. Serie

347.72 .J93 CDD
KGF2709 .J93 LC

D.R. © 2013, Universidad de Guadalajara



Editorial Universitaria
José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978 607 450 843 7

Octubre de 2013

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

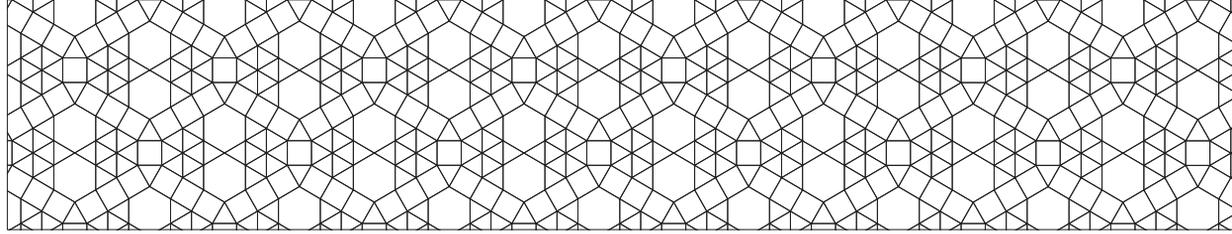


Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes. Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Índice

- 7 Prólogo
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ
-
- 11 Capítulo 1. Amparo indirecto como instrumento para evadir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte
Un enfoque de las unidades administrativas del SAT en Jalisco y Colima
FERNANDO CABRERA ÁLVAREZ
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ
-
- 49 Capítulo 2. El defensor de oficio del fuero común en Jalisco y el juicio de amparo
Una visión de acceso a la justicia
AMENOFIS AMARAL NAVARRO
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ
-
- 91 Capítulo 3. La suplencia de la queja deficiente, el amparo de estricto derecho y la formación de abogados
BERTHA ESTHER FLORES TERRÍQUEZ
LAURA GEORGINA FONG GOLLAZ
-
- 117 Capítulo 4. Los adolescentes y su representación legal en el juicio de amparo indirecto
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ
IVÁN EMMANUEL GUERRERO BALLESTEROS
-



Prólogo

ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ

Como es sabido, una reforma legislativa convierte en obsoletos aquellos tratados, doctrinas e incluso jurisprudencia de la disciplina jurídica, motivo del decreto que genera dicha reforma.

Algo similar aconteció con la presente obra, cuyo original se encontraba en los talleres editoriales de la Universidad de Guadalajara cuando sucedió la publicación de la nueva Ley de Amparo en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril del año 2013.

Como consecuencia de ello, se impuso una evaluación de la información contenida originalmente en el texto, con el objetivo de actualizarla con los diversos cambios ocurridos en la reforma, ya que al ser este libro un producto de la maestría en derecho de amparo del Centro Universitario de la Costa Sur (CUC-sur) de la Universidad de Guadalajara, implica exponer un producto acorde a la estructura jurídica de la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe decir que esta reforma originó además cambios y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Ley Orgánica del Congreso General de nuestro país.

Así pues, resulta necesario señalar que la nueva Ley de Amparo tiene como contenido cinco títulos; el primero de ellos estipula las “Reglas generales”, título que a su vez se conforma de once capítulos:

- I. Disposiciones generales.
- II. Capacidad y personería.
- III. Plazos.
- IV. Notificaciones.
- V. Competencia; sección primera: reglas de la competencia; sección segunda: conflictos competenciales.
- VI. Impedimentos, excusas y recusaciones.
- VII. Improcedencia.

VIII. Sobreseimiento.

- IX. Incidentes; sección primera: incidente de nulidad de notificaciones; sección segunda: incidente de reposición de constancias de autos.
- X. Sentencias.
- XI. Medios de impugnación; sección primera: recurso de revisión; sección segunda: recurso de queja; sección tercera: recurso de reclamación.

En lo concerniente al título segundo, denominado “De los procedimientos de amparo”, este se estructura a partir de dos capítulos:

- I. Amparo indirecto; sección primera: procedencia y demanda; sección segunda: substanciación; sección tercera: suspensión del acto reclamado.
- II. Amparo directo; sección primera: procedencia; sección segunda: demanda; sección tercera: substanciación; sección cuarta: suspensión del acto reclamado.

El título tercero, denominado “Cumplimiento y ejecución”, lo forman siete capítulos:

- I. Cumplimiento e inejecución.
- II. Repetición del acto reclamado.
- III. Recurso de inconformidad.
- IV. Incidente de cumplimiento sustituto.
- V. Incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión.
- VI. Denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.
- VII. Disposiciones complementarias.

Por otro lado, el cuarto título, “Jurisprudencia y declaratoria general de inconstitucionalidad”, lo conforman seis capítulos:

- I. Disposiciones generales.
- II. Jurisprudencia por reiteración de criterios.
- III. Jurisprudencia por contradicción de tesis.
- IV. Interrupción de la jurisprudencia.
- V. Jurisprudencia por sustitución.
- VI. Declaratoria general de inconstitucionalidad.

Finalmente, el título quinto, llamado “Medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos”, consta de tres capítulos, los cuales son:

- I. Medidas disciplinarias y de apremio.
- II. Responsabilidades y sanciones.
- III. Delitos.

Este último caso –delitos– consiste en el hecho de castigar con cárcel y con multa económica al quejoso o a su abogado, o a ambos, cuando se conduzcan con falsedades en su demanda o durante el procedimiento. Igualmente hay una sanción para aquellos funcionarios que actuando como autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión, lleven a efecto ciertos hechos sancionables, uno de ellos es el relativo al hecho de rendir informe previo o con justificación expresando hechos falsos o niegue la verdad.

En lo que respecta a la estructura de la obra, esta se divide en cuatro capítulos, que una vez revisados, encontramos que no existe contradicción sustancial entre estos y el contenido de la nueva Ley de Amparo; sin embargo, aquellas cuestiones de los capítulos que pudieran haber sido rebasadas por la nueva normatividad, fueron adecuadas en cuanto a su enfoque y reflexiones.

Cabe decir que cada uno de los capítulos representa un resultado de investigación jurídica en el ámbito de la ciencia en el derecho de amparo, y fueron realizados por egresados y profesores del Programa de Posgrado, que dictaminó el H. Consejo General Universitario de la Universidad de Guadalajara, como maestría en derecho constitucional y amparo, con opción b, amparo.

Asimismo, como el título de la obra lo indica, exponemos para su discusión académica cuatro enfoques que se viven en la práctica y aplicación del juicio de amparo. Pretendemos con la discusión que aquí se propicia, contribuir al fortalecimiento de los enfoques expuestos e impulsar la generación de opiniones dentro del ámbito académico, que fortalezcan la doctrina en México sobre el derecho de amparo.

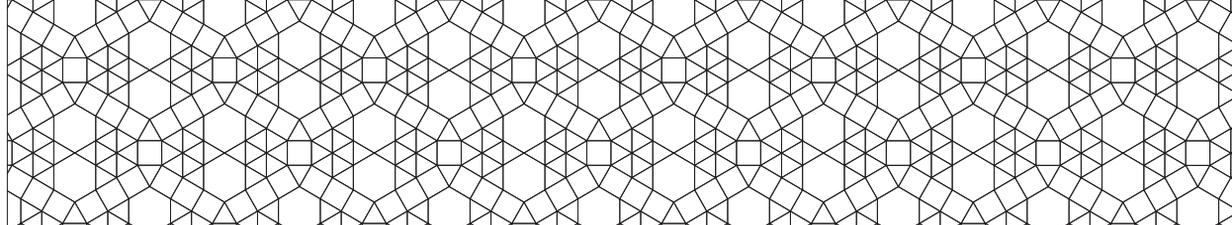
De esta manera, el primer capítulo contiene un enfoque y una connotación crítica con relación al uso del amparo indirecto como un mecanismo que emplean los justiciables con el objetivo de evadir el ejercicio y función de autoridades administrativas en materia de fiscalización aduanera en lo concerniente a la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte. Dicha afirmación se sustenta en experiencias empíricas. Adicionalmente, se hace una interesante correlación entre el comercio exterior, el derecho aduanero y el juicio de amparo indirecto, afirmándose que este último, en materia administrativa, se utiliza por algunos quejosos con la finalidad de evadir la verificación de mercancías en transporte, atribución que corresponde a la autoridad aduanera. Se asevera que con este hecho se obstruye la aplicación de la facultad fiscalizadora. Además de que con esta acción de los quejosos se contravienen dispositivos legales de interés público, en virtud de que con esta evasión el Estado deja de recabar las contribuciones correspondientes; también se desprotege la producción nacional, la salud pública, el medio ambiente y la preservación de flora y fauna, entre otros.

El segundo enfoque, tratado en el segundo capítulo, tiene como punto de partida la reflexión del desempeño profesional de los defensores de oficio del estado de Jalisco –cuya perspectiva pudiera extenderse al trabajo que realizan estos

funcionarios en otros estados de la República mexicana–, con relación al uso y aplicación del juicio de amparo en sus funciones de defensa. Para el desarrollo de lo que aquí se menciona se parte del principio de que el Estado tiene la obligación jurídica y moral de hacer efectiva a los ciudadanos la garantía del pleno acceso a la justicia. Ello implica contar con una verdadera y eficaz defensoría pública que permita al indiciado acceder a una defensa jurídica adecuada, donde el juicio de amparo se haga valer en los casos que así proceda y que no solo quede sujeta la defensa al procedimiento de los recursos ordinarios.

El tercer capítulo contiene una interesante reflexión crítica respecto a la institución jurídica, denominada “La suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio de amparo”, también nombrada doctrinalmente como la suplencia de la queja deficiente. Aquí establecen las autoras que dado el desarrollo social y cultural de la nación mexicana del siglo XXI, el empleo de esta figura constitucional de la suplencia de la queja deficiente ya implica una forma de desigualdad jurídica en el proceso, porque la igualdad jurídica como derecho fundamental significa una garantía para su preservación, y como tal, se convierte en una prerrogativa para el gobernado y en un límite para el Estado. Es decir, la igualdad jurídica no es un asunto de particulares, sino que es un derecho público de la persona frente al Estado, y este tiene que garantizarle al justiciable que va a tener un trato igualitario. Visto así, la efectiva igualdad jurídica en un ámbito procedimental debe considerarse como un derecho humano de última generación. Se enfoca, pues, a la suplencia de la queja como una institución procesal de carácter proteccionista y antiformalista, cuya plena expresión la encontramos en el amparo agrario. La reflexión que aquí se manifiesta se enriquece cuando se analiza que, dada la técnica del amparo que como juicio y recurso realmente lo hace complejo, necesariamente en su tramitación debe intervenir un profesional del derecho, elemento que con su participación contribuye a la igualdad procedimental del quejoso con las otras partes.

Ahora bien, el último de los capítulos, titulado “Los adolescentes y su representación legal en el juicio de amparo indirecto”, resalta el hecho de que a pesar de que en la nueva Ley de Amparo, en su artículo 8 faculta para que el menor de edad pueda pedir amparo, específicamente refiriéndose al amparo indirecto en materia penal, se afirma la existencia de una escasa regulación sobre este tópico, todo esto en atención a que se considera que deja de abordar el tema de los menores de edad, a pesar de la importancia que merece su protección en lo general, en concordancia con *el interés superior del menor* que se regula en diversas legislaciones, tanto federales como de carácter estatal, así como también en tratados internacionales.



CAPÍTULO 1

Amparo indirecto como instrumento para evadir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte

Un enfoque de las unidades administrativas del SAT en Jalisco y Colima

FERNANDO CABRERA ÁLVAREZ

ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ

1.1. Introducción

El presente capítulo aborda la problemática que se conforma a partir del mecanismo que tienen los particulares, por medio del juicio de amparo indirecto, para tratar de eludir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte que aplican las autoridades aduaneras dentro del territorio nacional; para evitar dicha verificación los justiciables continuamente gestionan este tipo de amparos en materia administrativa y solicitan la suspensión de los actos reclamados para con ello dejar de cumplir con la normatividad fiscal y aduanera, afectando de cierta forma la economía, la producción nacional, la recaudación fiscal y otros aspectos importantes que tutela el derecho aduanero.

De esta manera, se empieza el desarrollo a partir del análisis del derecho aduanero con relación a la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte; se identifican los conceptos de los temas específicos, además del necesario examen de las funciones del poder ejecutivo en materia aduanera bajo la perspectiva de la verificación de mercancías en transporte, hasta llegar a las funciones del Servicio de Administración Tributaria (SAT), orientando hacia la parte legal procedimental de esta facultad de verificación y de las facultades de las autoridades administrativas competentes para ello.

Así pues, los anteriores temas se correlacionan con la procedencia del juicio de amparo indirecto en materia administrativa y la suspensión de los actos reclamados, concluyendo con resultados y propuestas de estilo.

1.2. El derecho aduanero y la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte

El comercio exterior puede ser definido como el intercambio comercial de un país con relación a los demás (Witker y Hernández, 2002, p. 11), esto es, el intercambio de productos o servicios de un país a otro. Además, es un aspecto importante para el desarrollo de un país; en los Estados Unidos Mexicanos existe la Ley de Comercio Exterior (1993). Dicha legislación, en su artículo 1, establece que su objeto es regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Por su parte, para que México se desarrolle en el ámbito del comercio exterior se requiere del derecho aduanero, por lo que a continuación se presentan algunas definiciones de este último.

Es el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado (Rohde Ponce, 2002, p. 55).

La actividad aduanera es aquella que realiza o ejecuta el Estado, consistente en fijar lugares autorizados para permitir el ingreso a territorio nacional o la salida del mismo de bienes o cosas, medios de transporte y personas; ejecutar y verificar los actos y formalidades que deben llevar a cabo ante la aduana todas las personas que intervengan en esas actividades de ingreso, tránsito o salida del territorio nacional; exigir o verificar el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos por las leyes y otros ordenamientos para permitir dichas entradas y salidas por las fronteras de su territorio; establecer y ejecutar actos de control sobre los bienes o cosas y medios de transporte durante el tiempo que dure su estancia en territorio nacional o en el extranjero (Rohde Ponce, 2002, p. 56).

Tomando en consideración las definiciones de actividad aduanera que se presentaron previamente, se desprende que el Estado, a través de la autoridad

aduanera, debe verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la legislación y otros ordenamientos, además de ejecutar actos de control durante el tiempo que permanezca la mercancía en territorio nacional; es preciso mencionar que la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte tiene precisamente esta finalidad.

Ahora bien, Máximo Carvajal Contreras (2009) define al derecho aduanero como:

El conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráfico en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas (p. 4).

A efecto de establecer una definición más clara del derecho aduanero, de la interpretación del artículo 1 de la Ley Aduanera (1995), se puede concluir que el derecho aduanero es el conjunto de disposiciones legales y demás ordenamientos que regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías; estando obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones y ordenamientos quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados anteriormente.

Para resaltar la importancia del derecho aduanero, es preciso tomar en cuenta el análisis que realiza el tratadista Carvajal Contreras (2009) referente a lo que él denomina funciones del Estado relacionadas con el comercio exterior. Al respecto, el autor señala que dichas actividades o funciones se pueden dividir en: principales y secundarias. Dentro de las primeras están la fiscal, la económica y la social; y en las segundas, las de higiene, vigilancia, financiera e internacional (pp. 6-8).

Un aspecto relevante del derecho aduanero es su utilidad de carácter fiscal, es decir, la actividad recaudadora, ya que tomando en consideración los artículos 2 y 3 del Código Fiscal de la Federación (1981), en relación con los artículos 5, fracción VII, y 63 de la Ley de Comercio Exterior (1993), 51 de la Ley Aduanera (1995), 1 de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (2007) y 40 y 49 de la Ley Federal de Derechos (1981), la autoridad aduanera colabora en la recaudación de impuestos, como son el Impuesto General de Importación y el Impuesto General de Exportación, entre otros; en derechos y aprovechamientos, como lo es la cuota compensatoria, además de estar facultada

para imponer sanciones por infracciones cometidas a las leyes que están dentro de su ámbito de competencia.

Para mayor claridad cabe hacer énfasis en que el derecho fiscal está constituido por una serie de normas jurídicas de derecho público que regulan todos los ingresos que percibe el Estado, tanto por vías de derecho público como por vías de derecho privado. En el primer supuesto encontramos a los impuestos, a los derechos, a las contribuciones especiales, además de los aprovechamientos, los empréstitos, la emisión de bonos de deuda pública, la emisión de billetes de banco, etc. En el segundo aparecen los productos, que son aquellos ingresos que se obtienen por el desarrollo de actividades mercantiles o empresariales a través de sus organismos descentralizados, empresas públicas o de participación estatal, así como por la explotación, enajenación y aprovechamiento de los bienes del dominio privado del mismo Estado, las herencias, donaciones, permitas, etc., que adquiere dicha entidad pública (Sánchez Gómez, 2009, pp. 8 y 9). Así pues, tomando en cuenta la definición de derecho fiscal de Cavajal, es preciso resaltar que dentro del derecho aduanero se recaudan ingresos que percibe el Estado en vías de derecho público.

Por su parte, las aduanas son la autoridades que regulan y tienen facultades exclusivas relativas a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, por lo que dichas autoridades están obligadas a aplicar medidas establecidas por las autoridades competentes en materia de comercio exterior, como es el caso de la Secretaría de Economía, para frenar las prácticas desleales de comercio internacional, colaborando con ello a la protección de la producción nacional y, por lo tanto, al adecuado desarrollo económico de nuestro país.

Aunado a lo anterior, la autoridad aduanera, al realizar la revisión física y documental de mercancías de comercio exterior, detecta actos ilícitos que se tipifican como delitos, por lo que pone a disposición de la autoridad competente a las mercancías y a las personas a efecto de que de ser procedente se ejercite acción penal.

Para reforzar lo mencionado, a continuación se señalan las funciones de la aduana, según el autor Eduardo Reyes Díaz-Leal:

Cuadro 1. Funciones y propósitos de la aduana

Función	Propósito
Recaudación	Contribuciones internas y externas.
Protección	Aplicación de las regulaciones y restricciones no arancelarias y otros ordenamientos.
Fomento	Aplicación de mecanismos de agilización del despacho y generación de certeza y seguridad jurídicas.
Lavado de dinero	Detención del flujo del dinero indebido.
Antiterrorismo	Lucha global contra los actos que atentan contra los pueblos.

Fuente: Díaz-Leal (2003, p. 8).

Dada la importancia del derecho aduanero, cabe señalar que la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte es una facultad del Poder Ejecutivo y en específico de las autoridades aduaneras, para comprobar el cumplimiento a las disposiciones legales, por lo que si se utiliza la suspensión provisional de los actos reclamados en el juicio de amparo para evadirla, pueden contravenirse disposiciones constitucionales, además de la Ley de Comercio Exterior, la Ley Aduanera, el Código Fiscal de la Federación y demás ordenamientos jurídicos que emanan de la Constitución.

Concepto de verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte

Llegado a este punto, es preciso entender qué son las facultades de fiscalización de las autoridades aduaneras, por lo que a continuación se presenta un concepto:

La fiscalización viene a constituir un conjunto de actos y actividades dirigidas a determinar el real y adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias. El ejercicio de la facultad de fiscalización debe respetar los derechos fundamentales de los deudores tributarios y efectuarse acorde con el procedimiento legal establecido (Valle Billinghamurst, 2006, s.p.).

Tomando en cuenta la definición anterior y con base en las facultades que las leyes que son objeto de estudio de la presente investigación establecen, se puede concluir que las facultades de fiscalización de las autoridades aduaneras consisten en los actos que realizan estas por determinación de la ley, tendientes a verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras por parte de los gobernados; es decir, son actos que buscan comprobar si los particulares han dado cumplimiento a las leyes y demás ordenamientos que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, y de no realizarse tal cumplimiento, resulta sancionar al infractor, embargar o retener las mercancías, imponer créditos fiscales o proceder a denunciar ante la autoridad competente para la investigación de delitos.

Ahora bien, atendiendo los artículos 46 y 155 de la Ley Aduanera (1995), resulta que a efecto de comprobar el cumplimiento a las disposiciones legales que regulan la materia, las autoridades aduaneras están facultadas para practicar lo siguiente:

1. Reconocimiento aduanero.
2. Segundo reconocimiento.
3. Verificación de mercancías en transporte.

4. Revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías.
5. Visitas domiciliarias.

En consecuencia, es preciso partir de un análisis hermenéutico de la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte:

En lo que respecta al diccionario de la Real Academia Española, *verificación* es la acción de verificar, y proviene del latín *verificare*, que quiere decir comprobar o examinar la verdad de algo; en el tema de estudio, la verificación de mercancías en transporte, precisamente se efectúa para comprobar si el gobernado cumple con todos los requisitos a que está sujeta la mercancía de comercio exterior (RAE, 2001).

Por otro lado, en lo que concierne al concepto de mercancías, el artículo 2 de la Ley Aduanera (1995) las considera como los productos, artículos, efectos y cualquier otro bien, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

Al denominar verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte, quiere decir que se aplica únicamente a la mercancía que se encuentran circulando por el territorio nacional y que es mercancía de origen extranjero.

La verificación de mercancías es descrita por Ernesto Silva Juárez (2008) de la siguiente manera:

Examen de las mercancías de importación o de exportación respecto de las unidades de medida, el número de piezas, volumen, la descripción, naturaleza, estado, origen y los datos que permitan la identificación de las mercancías; lo hace la Aduana a las mercancías que se están transportando (p. 363).

Por tanto, la verificación de mercancías en transporte es la facultad que tiene la autoridad aduanera para examinar si los gobernados han dado cumplimiento a las leyes que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, cuando dichos productos son de procedencia extranjera y se encuentran circulando dentro de territorio nacional, realizándose la revisión física y documental de las mismas; es un acto de autoridad que tiende a confirmar el estricto cumplimiento a las disposiciones legales de carácter administrativo, por lo que es necesaria para combatir la violación a las leyes de parte de los gobernados y prevenir daños que se pueden ocasionar a la sociedad en general.

1.3. Funciones del Poder Ejecutivo en materia aduanera relacionadas con la verificación de mercancías en transporte

El numeral 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) establece los asuntos que corresponden su atención a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en las fracciones XI y XII se señala que es su atribución cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección.

El Código Fiscal de la Federación (1981), en su artículo 42, fracción VI, establece que las autoridades fiscales, a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como comprobar la comisión de delitos fiscales y proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

Asimismo, el artículo 144 de la Ley Aduanera (1995), en su fracción XI, establece que es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público verificar en forma exclusiva durante su transporte la legal importación o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional.

Cabe decir que el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Servicio de Administración Tributaria, donde en sus artículos 1 y 2 establecen que:

Artículo 1. El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley.

Artículo 2. El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria [...].

Así pues, de lo anterior se desprenden que el Servicio de Administración Tributaria es la autoridad competente para aplicar las leyes fiscales y aduaneras en los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, el artículo 7 de la misma legislación establece las facultades de dicho órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que a continuación se analizan las más importantes para el tema en estudio.

Primero, la fracción I de dicho artículo en análisis establece una función fiscal que consiste en recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable; tal y como se señaló con antelación, las actividades de comercio exterior, es decir, la importación y exportación de mercancías, genera recaudación de diversas contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios, como son los impuestos generales de importación y de exportación, impuesto al valor agregado, derecho de trámite aduanero, el aprovechamiento de la cuota compensatoria, además de las multas que pueden derivar por incurrir en suuestos de infracciones.

En lo que respecta a la fracción II, se establecen las atribuciones de dirigir los servicios aduanales y de inspección; y en la VII, las de vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, así como ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones. De esta última fracción se desprende que una ley de carácter federal faculta al Servicio de Administración Tributaria a ejercer facultades de comprobación, tema que se abordará más adelante.

En lo que respecta al, el artículo 133 constitucional se establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma Constitución, serán la ley suprema de toda la unión, además de que el citado precepto constitucional ordena que los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Con base en lo vertido previamente es preciso resaltar que los jueces de distrito deben de apegarse y respetar las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, porque las mismas están contenidas en leyes federales que constituyen parte de la ley suprema de la unión, por lo que al momento de resolver sobre la suspensión definitiva de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto, deben de precisar con claridad que se dejan libres las facultades de la autoridad aduanera para ejercer actos de comprobación.

El Servicio de Administración Tributaria y sus funciones respecto de la verificación de mercancías en transporte

De conformidad con el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (2007), este órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con distintas unidades administrativas, necesarias para el desarrollo de sus funciones. Por lo que toca a las aduanas, de acuerdo con el artículo 37, apartado B, encontramos que existen 49 en el territorio nacional; referente a las administraciones locales de auditoría fiscal, el mismo artículo en su apartado A establece su nombre y sede, siendo 67 unidades administrativas en todo el país, y por último, en el apartado E del citado numeral, se identifican seis administraciones regionales de auditoría de comercio exterior.

Cabe señalar que el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria faculta a la Administración General de Aduanas, a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y a la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, para realizar la verificación de mercancías en transporte, tal y como se señala a continuación.

El artículo 11 del mencionado reglamento, en su fracción x, señala que compete a la Administración General de Aduanas ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, así como llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de este o de dicha entrada o salida.

De lo anterior se desata que el administrador general de aduanas está facultado para ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte. Por su parte, el artículo 12 y 13 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (2007), en relación con la fracción x del artículo 11 del mismo ordenamiento, facultan también al administrador central de investigación aduanera, a las administraciones y subadministraciones de las aduanas locales, a ejercer dicha facultad de comprobación.

Adicionalmente, el numeral 17 del reglamento citado, en su fracción v, establece que compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, de aeronaves y embarcaciones; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la

salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de este o de dicha entrada o salida; analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior en que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, incluso normas oficiales mexicanas, e infracciones administrativas, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

De dicho precepto se desprenden que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal cuenta con facultades para ordenar y practicar la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte; tomando en cuenta los artículos 18 y 19 en relación con la fracción v del artículo 17, todos ellos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (2007), se deriva que están facultadas también para ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte las autoridades que a continuación se señalan: Administración Central de Análisis Técnico Fiscal, Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal, Administración Central de Fiscalización Estratégica y las administraciones y subadministraciones locales de auditoría fiscal.

En el mismo orden de ideas, el artículo 36 bis, fracción xxvi, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (2007), señala que es competencia de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior: ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte, de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, de aeronaves y embarcaciones; la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías depositadas en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones jurídicas que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de este o de dicha entrada o salida, y verificar el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento. Tomando en consideración los artículos 36 ter y 36 quáter, de este mismo reglamento, también están facultadas para ejercer la verificación de mercancías en transporte la Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior, Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior, Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior y las administraciones regionales de auditoría de comercio exterior.

1.4. Importancia de la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte

Tal y como se señaló con anterioridad, la verificación de mercancías permite que las autoridades aduaneras supervisen el adecuado cumplimiento a las leyes que regulan la materia.

Así, los artículos 150 y 151 de la Ley Aduanera (1995) establecen el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera y los supuestos en que las autoridades aduaneras procederán al embargo de las mercancías, siendo la verificación de mercancías en transporte una de las facultades que se utiliza como medio para lograr el embargo precautorio de las mercancías en los siguientes casos:

- I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

En este supuesto se tutela el hecho de que la introducción de mercancías se realice por la aduanas únicamente, para que se supervise que se cumpla con las disposiciones legales, lográndose mayor control de las mercancías que se introducen o extraen del territorio nacional; también se vigila el tránsito de las mercancías (artículo 151).

- II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.

Mediante el embargo de mercancía prohibida se colabora en la investigación y prevención de los delitos, por lo que de esta forma se puede combatir el narcotráfico, el tráfico de armas, etc. Respecto a las regulaciones y restricciones no arancelarias, estas, conforme la Ley de Comercio Exterior, tutelan diversos intereses relacionados con la producción nacional, sanidad fitopecuaria, salud pública, ecología, preservación de la flora y fauna, entre otros.

- I. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas.

- II. Cuando se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.
- III. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes, o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.
- IV. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A, fracción I, de la Ley Aduanera.

Con esto se puede afirmar que la verificación de mercancías es de suma importancia, debido a que gracias a ella la autoridad aduanera puede proceder al embargo de mercancías que no cumplen con los requisitos legales, protegiendo así la producción nacional, la seguridad del país, la salud humana, animal y vegetal, dando cumplimiento a las disposiciones fiscales y aduaneras.

Asimismo, mediante la verificación de mercancías en transporte, se da inicio a procedimientos para imposición de sanciones, a la determinación de contribuciones omitidas y a la retención de mercancías que no cumplen con los requisitos legales cuando están sujetas a precios estimados, de conformidad con los artículos 152 y 158 de la Legislación Aduanera.

En las órdenes de verificación de mercancías que aplica la autoridad aduanera, se expresa que el objeto de la misma consiste en comprobar las obligaciones relacionadas con la legal importación, tenencia o estancia de mercancías de procedencia extranjera en el país, así como el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras en materia de impuestos generales de importación y exportación, impuesto al valor agregado, derechos, aprovechamientos, impuesto especial sobre producción y servicios, e incluso cuotas compensatorias y cualquier otra contribución relacionada con el comercio exterior que con motivo del acto de verificación sean detectadas por el personal aduanero; además, verificar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas que correspondan a dichas mercancías.

En resumen, la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte es una facultad de fiscalización que permite que las autoridades aduaneras ejerzan sus facultades respecto de las mercancías de comercio exterior que se encuentren circulando por el país.

1.5. Procedimiento legal de la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) establece en su primer párrafo que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; es decir, para que la autoridad realice un acto de molestia a un particular, requiere un mandamiento escrito, fundado y motivado, además de ser competente para ello. También, en su párrafo decimosexto, regula lo referente a la visita domiciliaria.

Respecto a la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte, es preciso resaltar las siguientes tesis aisladas:

Novena Época. Registro: 174681. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. xxiv, julio de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. LVII/2006. Página: 436.

MERCANCIAS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. EL ARTÍCULO 144, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ADUANERA, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA VERIFICAR SU LEGAL IMPORTACIÓN O TENENCIA DURANTE SU TRANSPORTE EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El décimo primer párrafo del citado precepto constitucional tutela las garantías de inviolabilidad del domicilio y seguridad jurídica del gobernado en los casos en que la autoridad ejerce, de entre la amplia gama de facultades de verificación y comprobación establecidas en la legislación ordinaria, la consistente en la visita domiciliaria, ya que dicha intromisión requiere una regulación constitucional al tratarse de una excepción a la inviolabilidad del domicilio particular. En ese sentido, se concluye que el artículo 144, fracción XI, de la Ley Aduanera, al prever una facultad de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras del gobernado, distinta de las visitas domiciliarias, no transgrede el artículo 16 de la Constitución Federal, pues la circunstancia de que este numeral solamente se refiera a las visitas domiciliarias, no implica que dicho medio de comprobación sea el único con el que cuentan las autoridades para cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los gobernados, sino que ello responde a que el Constituyente estimó que se trata de una facultad de comprobación que requiere regulación constitucional, por lo que el legislador ordinario puede establecer facultades distintas a la visita domiciliaria para que la autoridad verifique el debido cumplimiento de las referidas obligaciones en materias fiscal y aduanera.

Amparo directo en revisión 675/2006. Manuel Benjamín Martínez Sánchez. 19 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anaguano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: David Rodríguez Martha (SCJN, 2013).

Novena Época. Registro: 189549. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIII, mayo de 2001. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: I.60.A.23 A. Página: 1247

VERIFICACIÓN DE MERCANCÍA DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRANSPORTE. NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LIBERTAD DE TRABAJO Y DE TRÁNSITO PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 50. Y 11 CONSTITUCIONALES. Dado que la finalidad de las verificaciones de mercancía de procedencia extranjera en transporte es vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduanales, así como comprobar la legal importación, tenencia o estancia de mercancías de procedencia extranjera, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 60 y 144 de la Ley Aduanera, es indudable concluir que dichos actos de autoridad no violan la garantía de libertad de trabajo contenida en el artículo 50. constitucional, ni la de libre tránsito consignada en el diverso numeral 11 de la Carta Magna, ya que no le impiden al propietario, poseedor o tenedor de la mercancía citada, dedicarse a la actividad de transportista de mercancías ni tampoco restringe su libertad de trasladarse a cualquier lugar del país, máxime que dichas garantías solo se otorgan a las personas, y no pueden hacerse extensivas a los vehículos sobre los que se llevan a efecto las verificaciones respectivas.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1906/2000. Agustín Rodolfo Alva Mejía. 10. de febrero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Antonio García Guillén. Secretaria: Lorena Circe Daniela Ortega Terán (SCJN, 2013).

De las tesis referidas se desprende que la verificación de mercancías no viola el artículo 16 constitucional, ya que no obstante que dicho precepto no la establece, las leyes que emanan de la Carta Magna sí prevén dicha facultad de comprobación, como lo es el artículo 144, fracción XI, de la Ley Aduanera (1995). De la misma manera, la verificación de mercancías tampoco viola las garantías individuales contenidas en los artículos 5 y 11 del Pacto Federal, pues no le impiden al propietario, poseedor o tenedor de la mercancía citada, dedicarse a la actividad de transportista de mercancías ni tampoco restringe su libertad de trasladarse a cualquier lugar del país, máxime que dichas garantías solo se otorgan a las per-

sonas, y no pueden hacerse extensivas a los vehículos sobre los que se llevan a efecto las verificaciones respectivas.

La verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte es un acto administrativo, definiéndose este último como la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa (De Pina y De Pina Vara, 1996, p. 51). Ahora bien, el artículo 1 de la Ley Aduanera (1995) establece que el Código Fiscal de la Federación (1981) se aplicará de manera supletoria a los dispuesto en dicha ley. Asimismo, el artículo 38 del mencionado código establece los requisitos que deben contener los actos administrativos, y como consecuencia los debe contener la orden de verificación de mercancías en transporte, siendo los siguientes:

- Constar por escrito en documento impreso o digital.
- Señalar la autoridad que lo emite.
- Señalar lugar y fecha de emisión.
- Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Con base en lo anterior, el procedimiento de verificación de mercancías inicia cuando la autoridad competente (que para el asunto que nos ocupa son la Administración General de Aduanas, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, algunas unidades administrativas centrales y todas las administraciones locales, regionales y aduanas que de ellas dependen, tal y como se precisó anteriormente) emite un acto administrativo denominado “Orden de Verificación de Mercancías de Procedencia Extranjera en Transporte” y este es notificado al propietario o poseedor de las mercancías.

Adicionalmente, la Ley Aduanera (1995), en su numeral 146, fija que la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo con documentación, señalando este artículo también los documentos correspondientes. De igual forma, el artículo 106 del Código Fiscal de la Federación (1981) establece documentos que acreditan la legal estancia de las mercancías en el país.

Por su parte, en el artículo 29-D del mencionado código se decreta la obligación de que la mercancía en transporte por el territorio nacional debe de acompañarse de la documentación correspondiente y de no presentarse dicha documentación o de no ser suficiente para acreditar la legal importación o tenencia

de las mismas, quienes transporten las mercancías estarán obligados a efectuar el traslado de las mismas y de sus medios de transporte al recinto fiscal que la autoridad les indique, a fin de que se proceda conforme las disposiciones aplicables.

De lo anterior, se desprende la obligación del gobernado de poner a disposición de la autoridad aduanera las mercancías en el recinto fiscal. Al expedirse la orden de verificación, que como se precisó con antelación es facultad de la autoridad aduanera, el gobernado tiene la obligación de prestar facilidades a las autoridades administrativas para ejercer sus funciones, ya que si no lo hace, se le pueden imponer las medidas de apremio conforme el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación (1981), que consisten en solicitar el auxilio de la fuerza pública, imponer multa, decretar aseguramiento de bienes o negociaciones y solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia de un mandato legítimo de autoridad.

A efecto de dejar más en claro esta última medida de apremio de la autoridad fiscal, es preciso señalar que consiste en denunciar ante el Ministerio Público Federal competente tales circunstancias, para que se investigue e inicie el ejercicio de la acción penal por el delito contenido en el artículo 180 del Código Penal Federal (1931) que establece que:

Se aplicarán de uno a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos; al que, empleando la fuerza, el amago o la amenaza, se oponga a que la autoridad pública o sus agentes ejerzan alguna de sus funciones o resista al cumplimiento de un mandato legítimo ejecutado en forma legal.

Aunado a lo anterior, según el numeral 68 del Código Fiscal de la Federación (1981), los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales.

Es preciso mencionar que en el artículo 114 del código señalado, se establece como delito que los servidores públicos realicen la verificación física de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales y la pena va de 1 a 6 años de prisión.

Con lo señalado ha quedado en claro la facultad de la autoridad de verificar las mercancías en transporte, la obligación del gobernado de ampararla con la documentación correspondiente y de ponerlas a disposición de la autoridad competente en el recinto fiscal cuando se le aplique la orden de verificación.

Según la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente (2005) (artículo 2, fracción XII), es necesario entregar a la persona que se le aplicó la orden de verificación la carta de los derechos del contribuyente, para que este se considere informado de sus derechos.

De resultar alguna irregularidad, derivada de la revisión física y documental de la mercancía que se realiza en el recinto fiscal por motivo de la verificación de mercancías, se procede al embargo de la mercancía, su retención, la imposición

de sanciones y/o la determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos, tal y como se señaló anteriormente, de conformidad con los procedimientos establecidos en los artículos 150, 151, 152, 153 y 158 de la Ley Aduanera (1995).

1.6. Autoridades administrativas competentes en Jalisco y Colima para aplicar la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte

Como ya se precisó cuáles son las autoridades competentes para aplicar la verificación de mercancías en transporte, siendo Auditoría Fiscal, Auditoría de Comercio Exterior y Aduanas, a continuación se presenta un listado de las autoridades competentes con sede en Jalisco y Colima, así como su circunscripción territorial y las secciones aduaneras que dependen de ellas; lo anterior atendiendo el artículo 37, apartados A, B y E del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (2007) y el artículo 1, 2 y 5 del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 2013.

Cuadro 1.2. Circunscripción territorial de autoridades competentes en Jalisco y Colima para aplicar la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte

Administración Local de Auditoría Fiscal de	Sede
Colima	Colima, Colima
Circunscripción territorial	
El estado de Colima.	
Administración Local de Auditoría Fiscal de	Sede
Ciudad Guzmán	Ciudad Guzmán, Jalisco
Circunscripción territorial	

Los municipios de Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atengo, Atoyac, Autlán de Navarro, Ayutla, Casimiro Castillo, Chiquilistlán, Concepción de Buenos Aires, Cautla, Ejutla, El Grullo, El Limón, Gómez Farías, Jilotlán de los Dolores, Juchitlán, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Pihuamo, Quitupan, San Gabriel, Santa María del Oro, Sayula, Tamazula de Gordiano, Tapalpa, Tecalitlán, Techaluta de Montenegro, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonaya, Tonila, Tuxcacuesco, Tuxpan, Unión de Tula, Valle de Juárez, Villa Purificación, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo y Zapotlán el Grande, en el estado de Jalisco.

Continúa...

Administración Local de Auditoría Fiscal de	Sede
Guadalajara	Guadalajara, Jalisco
Circunscripción territorial	

Los municipios de Amatitán, Bolaños, Chimaltitán, Colotlán, El Arenal, Hostotipaquillo, Huejúcar, Huejuquilla el Alto, Ixtlahuacán del Río, Magdalena, Mezquitic, Santa María de los Ángeles, San Martín de Bolaños, Tequila, Totatiche y Villa Guerrero, en el estado de Jalisco; en el municipio de Guadalajara, el territorio delimitado por el perímetro siguiente:

Al norte: A partir del límite del municipio de Guadalajara con el de Zapopan por el Sector Hidalgo, Paseo de los Colomos, hacia el este, acera sur, hasta avenida de las Américas; continuando hacia el noreste y este por el límite de los municipios de Guadalajara y Zapopan siguiendo sus inflexiones hasta el límite con los municipios de Ixtlahuacán del Río, Zapotlanejo y Tonalá.

Al este: El límite del municipio de Guadalajara por el Sector Libertad con los municipios de Ixtlahuacán del Río y Tonalá, hacia el sur, hasta Eje Gigantes.

Al sur: A partir del límite del municipio de Guadalajara, con el de Tonalá, Jalisco, hacia el oeste por Eje Gigantes, acera norte, hasta calzada Independencia; continuando por calzada Independencia hacia el noreste, acera este, hasta avenida Juárez; siguiendo por avenida Juárez hacia el oeste, acera norte, hasta Galeana; continuando hacia el sur por Galeana, acera oeste, hasta Prisciliano Sánchez; siguiendo hacia el oeste por Prisciliano Sánchez y López Cotilla, acera norte, hasta entroncar con avenida Vallarta; continuando hacia el noroeste y oeste por avenida Vallarta, acera norte, hasta el límite del municipio de Guadalajara.

Al oeste: A partir de la avenida Vallarta hacia el norte, lado este por el límite de los municipios de Guadalajara y Zapopan, hasta Paseo de los Colomos.

Administración Local de Auditoría Fiscal de	Sede
Guadalajara Sur	Guadalajara, Jalisco
Circunscripción territorial	

Los municipios de Acatic, Arandas, Atotonilco el Alto, Ayotlán, Cañadas de Obregón, Capilla de Guadalupe, Chapala, Cuquío, Degollado, El Salto, Encarnación de Díaz, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalostotitlán, Jamay, Jesús María, Juanacatlán, La Barca, Lagos de Moreno, Mexxicacán, Ocotlán, Ojuelos de Jalisco, Poncitlán, San Diego de Alejandría, San Ignacio Cerro Gordo, San Juan de los Lagos, San Julián, San Miguel el Alto, Teocaltiche, Tepatitlán de Morelos, Tlaquepaque, Tonalá, Tototlán, Unión de San Antonio, Valle de Guadalupe, Villa Hidalgo, Yahualica de González Gallo, Zapotlán del Rey y Zapotlanejo, en el estado de Jalisco; en el municipio de Guadalajara, el territorio delimitado por los perímetros siguientes:

a) Polígono 1:

Al norte: De oeste a este, por la calle Colomos, acera sur, a partir de la avenida López Mateos, hasta la avenida De las Américas.

Al este: De norte a sur, por avenida De las Américas, acera oeste, a partir de la calle Colomos, hasta la calle Florencia.

Al sur: De este a oeste, por la calle Florencia, acera norte, a partir de la avenida De las Américas, hasta llegar a la avenida López Mateos.

Al oeste: De sur a norte, por la avenida López Mateos, acera este, a partir de la calle Florencia, hasta la calle de Colomos.

Continúa...

b) Polígono 2:

Al norte: A partir del límite de los municipios de Zapopan y Guadalajara, por avenida Mariano Otero, punto cercano a la avenida San Heriberto, hacia el noreste por avenida Mariano Otero, acera sur, hasta su cruce con calzada Lázaro Cárdenas; continuando por la calzada Lázaro Cárdenas, acera sur, hacia el Sureste, hasta su cruce con avenida Colón; continuando por avenida Colón y Galeana, acera sureste, hasta avenida Juárez; continuando por avenida Juárez, acera sur, hasta calzada Independencia; continuando por calzada Independencia hacia el suroeste, acera oeste, hasta el Eje Gigantes; siguiendo por Eje Gigantes hacia el este, acera sur, hasta el límite del municipio de Guadalajara por el Sector Reforma, con el de Tonalá.

Al este: El límite del municipio de Guadalajara por el Sector Reforma con el de Tonalá, hacia el sur y suroeste, hasta el punto donde confluyen los municipios de Tonalá, Tlaquepaque y Guadalajara.

Al sur: A partir del punto donde confluyen los municipios de Tonalá, Tlaquepaque y Guadalajara, hacia el sur y suroeste, hasta la Prolongación Colón, límite del municipio de Guadalajara con el de Tlaquepaque.

Al oeste: A partir del límite del municipio de Guadalajara con el de Tlaquepaque, hacia el noroeste, por avenida Colón hasta su cruce con calle Jaime Torres Bodet; siguiendo hacia el oeste por avenida Acueducto hasta calle Ahuehuetes; continuando hacia el norte por los límites de los municipios de Guadalajara y Zapopan, por las avenidas Hierro e Isla Flores, acera este, hasta Topacio; siguiendo hacia el noroeste por avenida Topacio, acera este, hasta Lapizlázuli; continuando hacia el oeste por Lapizlázuli, acera norte, hasta Ámbar, acera este, hasta avenida Mariano Otero; continuando hacia el noreste por avenida Mariano Otero, acera sur, hasta el límite de los municipios de Zapopan y Guadalajara, punto cercano a la avenida San Heriberto.

Administración Local de Auditoría Fiscal de	Sede
Puerto Vallarta	Puerto Vallarta, Jalisco

Circunscripción territorial

Los municipios de Cabo Corrientes, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, La Huerta, Mascota, Puerto Vallarta, San Sebastián del Oeste, Talpa de Allende y Tomatlán, en el estado de Jalisco.

Administración Local de Auditoría Fiscal de	Sede
Zapopan	Zapopan, Jalisco

Circunscripción territorial

Los municipios de Acatlán de Juárez, Ahualulco de Mercado, Ameca, Atenguillo, Cocula, Etzatlán, Guachinango, Jocotepec, Mixtlán, San Cristóbal de la Barranca, San Juanito de Escobedo, San Marcos, San Martín Hidalgo, Tala, Teuchitlán, Tizapán el Alto, Tlajomulco de Zúñiga, Tuxtepec, Villa Corona y Zapopan, en el estado de Jalisco; en el municipio de Guadalajara el territorio delimitado por el perímetro siguiente:

Al norte: A partir del punto formado por los municipios de Guadalajara, Zapopan y calle Jenofonte hacia el este, por la avenida Vallarta, acera sur, hasta la avenida López Mateos, Glorieta Minerva; continuando hacia el este y sureste por la avenida Vallarta, acera sur, hasta entroncar con López Cotilla; continuando hacia el este por López Cotilla y Prisciliano Sánchez, acera sur, hasta Galeana.

Continúa...

Al este: A partir de Prisciliano Sánchez hacia el sur y suroeste, por Galeana y avenida Colón, acera oeste, hasta el cruce con la calzada Lázaro Cárdenas.

Al sur: A partir del cruce de avenida Colón y calzada Lázaro Cárdenas; continuando por Lázaro Cárdenas, acera norte, hasta su cruce con avenida Mariano Otero; continuando hacia el suroeste por avenida Mariano Otero, acera norte, hasta el límite de los municipios de Guadalajara y Zapopan.

Al oeste: A partir del límite de los municipios de Zapopan y Guadalajara en avenida Mariano Otero, punto cercano a la avenida San Heriberto; continuando hacia el noroeste por el límite de los municipios de Guadalajara y Zapopan, hasta avenida López Mateos; siguiendo hacia el norte por el límite del municipio de Guadalajara con el de Zapopan, lado este, hasta avenida Vallarta.

Fuente: Elaboración con base en el Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria (DOF, 15 de enero de 2013).

Cuadro 1.3. Circunscripción territorial de aduanas de Jalisco y Colima

Aduana de:	Sede
Guadalajara	Jalisco

Circunscripción territorial y secciones aduaneras

Los estados de Jalisco y Nayarit.

Dependen de esta Aduana las secciones aduaneras de Puerto Vallarta, en el municipio de Puerto Vallarta y la de la Terminal Intermodal Ferroviaria, del municipio de Guadalajara, ambos en el estado de Jalisco.

Aduana de:	Sede
Manzanillo	Colima

Circunscripción territorial y secciones aduaneras

El estado de Colima.

Fuente: Elaboración con base en el Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria (DOF, 15 de enero de 2013).

Es preciso resaltar que el artículo sexto del acuerdo antes citado establece que las subadministraciones locales, las de las aduanas y las secciones aduaneras ejercerán sus facultades dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la Administración Local o aduana de la cual dependan.

La circunscripción territorial de las aduanas marítimas del país también comprenderá las playas marítimas, la Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat), así como las aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva, situada frente al litoral, incluyendo las islas adyacentes al mismo.

Dependen de las aduanas las secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias y de autobuses que cuenten con servicios aduanales, garitas y demás puntos de revisión que se encuentren en los municipios que conforman su circunscripción territorial.

Tratándose de caso fortuito o de fuerza mayor, cuando no sea posible prestar los servicios de despacho aduanero o ejercer cualquiera de las facultades atribui-

das a las aduanas dentro de su circunscripción, podrán ejercerlas en la circunscripción de otra aduana.

Cuadro 1.4. Circunscripción territorial de la Administración Regional de Auditoría de Comercio Exterior

Administración Regional de Auditoría de Comercio Exterior del:	Sede
Occidente	Jalisco
Circunscripción territorial	

Los estados de Sinaloa, Jalisco, Aguascalientes, Nayarit y Colima.

Fuente: Elaboración con base en el Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria (DOF, 15 de enero de 2013).

1.7. Generalidades del juicio de amparo

Ignacio Burgoa (2008) manifiesta que las notas esenciales de nuestro juicio constitucional pueden conjugarse de la siguiente manera:

El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine (p. 173).

Asimismo, a continuación se transcribe la definición que presenta Carlos Arellano García (2005):

El amparo mexicano es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, Federal, Local o Municipal, denominado autoridad responsable, un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera sus derechos y garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación, Estados y Distrito Federal, respectivamente, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios (p. 337).

De las definiciones enunciadas, es importante resaltar para nuestro estudio que el juicio de amparo se inicia cuando un acto de autoridad vulnera garantías individuales y derechos humanos, es decir, es contrario a la Constitución; cabe mencionar que la verificación de mercancías de procedencia extranjera en

transporte, por sí sola no es contraria a la Constitución ni vulnera derechos, en razón de que es un mandamiento escrito por autoridad competente, tal y como se estableció en capítulos anteriores.

Cabe mencionar que de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Amparo vigente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, el juicio de amparo se tramitará en dos vías, la primera de ellas es la directa y la segunda la indirecta. El amparo directo, según el artículo 34 de esta ley, es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito, y en atención al numeral 170 de dicha legislación, procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, y contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando estas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas; sin embargo, para el tema en estudio el amparo directo no aplica, ya que únicamente se presentan amparos indirectos en contra de las verificaciones de mercancías que realiza la autoridad aduanera y estos últimos amparos serán objeto de estudio en temas posteriores.

Además, tal y como lo expresa Carlos Arellano García en su definición de juicio de amparo antes referida, este procede después de agotar los medios de impugnación, lo que no acontece en el problema planteado en la presente investigación, ya que los quejosos sin agotar los recursos que establecen las leyes de la materia, ni hacer uso de los demás medios ordinarios de defensa, acuden al amparo, por lo que a continuación se realiza un análisis del principio fundamental del juicio de amparo denominado definitividad.

Así pues, refiriéndose al principio de definitividad del juicio de amparo, el autor Jorge Reyes Tayabas (2002, p. 196) señala que no procede el juicio de amparo si la ley establece algún otro camino legal para conseguir que los actos violatorios de garantías pierdan eficacia jurídica.

La expresión definitividad está consagrada por la doctrina y la jurisprudencia para referirse al principio que rige el amparo y en cuya virtud, antes de promoverse el juicio de amparo, debe agotarse el juicio, recurso o medio de defensa legal, mediante el cual pueda impugnarse el acto de autoridad estatal que se reclama en el amparo. En el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra definitivo alude a aquello que se decide, resuelve o concluye. Conforme al principio de definitividad, la impugnación del acto de autoridad mediante el amparo es concluyente porque en el amparo se dice la última palabra, después de agotar el recurso, juicio o medio de defensa que pudiera proceder (Arellano García, 2005, p. 372). El principio de definitividad encuentra su base constitucional en el artículo 107, fracciones III y IV.

Asimismo, el artículo 61 de la Ley de Amparo (2013), en sus fracciones XVIII, XIX y XX, establece causales de improcedencia del juicio de amparo con base en el principio de definitividad.

El amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado (actualmente derechos humanos y sus garantías) contra todo acto, omisión o norma general de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados (fracciones II y III de dicho precepto), y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la ley fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo (Burgoa, 2008, p. 169).

1.8. Responsabilidad en los juicios de amparo

El título quinto de la Ley de Amparo (2013) se denomina “Medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos”; el capítulo I de dicho título, que inicia a partir del artículo 236, comprende las medidas disciplinarias y de apremio; el capítulo II abarca lo referente a las responsabilidades y sanciones y se encuentra desde el artículo 238.

Ahora bien, el artículo 248 señala lo siguiente:

Artículo 248. Se impondrá multa de cincuenta a quinientos días a quien para dar competencia a un juez de distrito o tribunal unitario de circuito, de mala fe designe como autoridad ejecutora a quien no lo sea, siempre que no se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales (Ley de Amparo, 2013).

En cuanto a este punto es preciso resaltar que cuando se promueve un amparo indirecto contra supuestos actos de la autoridad aduanera tendientes a aplicar verificaciones de mercancías en transporte, los quejosos señalan como autoridades ejecutoras a quienes realmente no lo son, ya que se niegan los actos de autoridad y el quejoso no acredita su existencia, por lo que pudiera aplicarse la multa establecida en el numeral transcrito.

El artículo 256 establece una multa de cincuenta a quinientos días de salario, misma que en relación con el similar 145 de la Ley de Amparo (2013), se aplica si

se acredita que la segunda suspensión se solicitó indebidamente y con mala fe, en el caso de que apareciere probado que ya se resolvió sobre la suspensión en otro juicio de amparo, promovido con anterioridad por el mismo quejoso, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades; esta conducta es muy común en el tema en estudio, ya que el mismo quejoso se ampara dos o más veces respecto al mismo acto reclamado y contra las mismas autoridades responsables.

En lo que concierne al capítulo III del título quinto de la Ley de Amparo (2013), denominado “Delitos”, que inicia a partir del artículo 261, es preciso destacar que establece delitos cuya pena es de 2 a 6 años de prisión y multa de 30 a 300 días, y en fracción I señala que se impondrá al quejoso, a su abogado autorizado o a ambos, si con el propósito de obtener una ventaja procesal indebida, en la demanda afirman hechos falsos u omitan los que les consten en relación con el acto reclamado; lo que en el tema de estudio cobra aplicación, ya que los quejosos en sus demandas en múltiples ocasiones manifiestan hechos o actos reclamados falsos a efecto de obtener la suspensión de los actos reclamados indebidamente y obstruir la aplicación por parte de la autoridad administrativa de la verificación de mercancías en transporte.

1.9. Procedencia del amparo indirecto con relación a la verificación de mercancías

La procedencia constitucional del amparo indirecto se encuentra establecida principalmente en la fracción VII de artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al expresar lo siguiente:

El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia (CPEUM, 1917).

Por su parte, el artículo 107 de la Ley de Amparo (2013) contiene los supuestos de procedencia del amparo indirecto, mismo que se transcribe a continuación:

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

- I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

- a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;
 - b) Las leyes federales;
 - c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
 - d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;
 - e) Los reglamentos federales;
 - f) Los reglamentos locales; y
 - g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;
- II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;
 - III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:
 - a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y
 - b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
 - IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma

definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

- V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;
- VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; y
- VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

La verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte es ordenada y ejecutada por autoridad administrativa; por lo que de ser procedente contra ella el amparo, lo sería el indirecto; asimismo únicamente las fracciones II y III del artículo antes mencionado, hacen referencia al amparo contra actos de una autoridad administrativa.

No obstante lo anterior, y tal como ya se mencionó, antes de acudir al amparo el quejoso debe de agotar los recursos y medios ordinarios de defensa que establecen las leyes respectivas. En razón de que la verificación de mercancías en transporte es un acto de autoridad administrativa que tiende a dar origen a un procedimiento administrativo en materia aduanera, conforme lo prevén los numerales 150, 151 y 153 de la Ley Aduanera (1995) o a un procedimiento para la imposición de sanciones y determinación de créditos fiscales con base en los artículos 152 o 158 de esta misma ley; tomando en consideración que ambos procedimientos son seguidos en forma de juicio por contener etapas procesales, como es el inicio, periodo de pruebas y alegatos y periodo de resolución. Asimismo, es importante resaltar que las resoluciones que en este sentido dicta la autoridad aduanera no tienen el carácter de definitivo, ya que contra ellas proceden los medios de defensa que a continuación se indican.

Primeramente y de forma optativa, el interesado puede hacer valer el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación (1981), ya que en su numeral 117, fracción I, inciso c, establece que el recurso de revocación procede contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades aduaneras.

De la misma manera, contra las resoluciones administrativas definitivas, procede el juicio contencioso administrativo federal, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Lo anterior en atención al artículo 2

de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en relación con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Una vez agotados estos medios de defensa, el quejoso podría acudir al amparo pero en la vía directa, por tratarse de una sentencia definitiva dictada por un tribunal administrativo.

Por las circunstancias antes vertidas se puede concluir que el amparo indirecto es improcedente contra la verificación de mercancías en transporte, ya que no se trata de un acto aislado (supuesto de la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo), sino de un acto que da origen a procedimientos administrativos, respecto de los cuales posteriormente se dictará la resolución correspondiente, misma que no tiene el carácter de definitiva, puesto que puede ser combatida mediante recursos o medios ordinarios de defensa, y por último mediante el amparo directo, por lo que tampoco procedería el amparo conforme la fracción III del artículo 107 de la Ley de Amparo (2013).

Ahora bien, en el entendido de que la verificación de mercancías se considerara como un acto administrativo aislado, es preciso que el juzgador en un amparo indirecto, previo a resolver sobre la suspensión de los actos reclamados, considere los perjuicios al interés social y la contravenciones a disposiciones del orden público que pueden provocarse si con motivo de la paralización de los efectos de dicha orden de verificación, la autoridad administrativa queda impedida para ejercer las facultades de comprobación.

Estrictamente no procede el amparo en contra de un una orden de verificación de mercancía de procedencia extranjera en transporte, en virtud de que esta da inicio a un procedimiento, por lo que el quejoso tendría que esperar a interponer los medios de defensa precisamente contra la resolución que pone fin a tal procedimiento, pero es necesario señalar que tendría que agotarse la definitividad.

La suspensión en el amparo indirecto

Resulta de suma importancia analizar el concepto de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto, lo anterior en razón de que para el tema en análisis el quejoso busca que el juez de distrito se la conceda, para con ello tratar de evadir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte, por lo que a continuación se revisa el concepto de la suspensión.

Detener el acto reclamado implica paralización de sus efectos, sin embargo, la suspensión no debe de utilizarse para impedir que la autoridad administrativa, en este caso aduanera y fiscal, pueda ejercer sus facultades de comprobación. De esta forma, la suspensión, manifiesta Burgoa (2008, p. 710), será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que generan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro

el comienzo, o las consecuencias de ese algo, a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.

Por tanto, tal y como lo menciona el autor, la suspensión no tiende a invalidar actos, únicamente los detiene de manera temporal. El objeto de esta investigación no va encaminado a analizar la suspensión, ya que su objeto es de suma importancia; sin embargo, sí es de considerarse cómo en los amparo que se tramiten de conformidad con el tema en estudio es preciso que el juzgador federal determine con exactitud los alcances de dicha suspensión y precise con claridad que se dejan a salvo las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, para evitar que por temor a incumplir una orden judicial la autoridad administrativa se abstenga de ejercer dichas facultades y con ello se violen disposiciones legales.

El artículo 125 de la Ley de Amparo (2013) establece que la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso.

A saber, la *suspensión a petición del quejoso* es la figura jurídica que invocan lo ya mencionado, para buscar la paralización de los actos de la autoridad fiscal y aduanera, y que según al artículo 128 de la Ley de Amparo (2013) procede cuando concurren los siguientes requisitos:

- I. Que la solicite el quejoso.
- II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Es preciso resaltar que el artículo 129 de la misma ley, establece (de manera enunciativa más no limitativa) los supuestos en que se considera que se siguen perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, lo anterior cuando de concederse la suspensión:

- I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;
- II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;
- III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;
- IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;
- V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;
- VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;
- VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

- VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;
- IX. Se impida el pago de alimentos;
- X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;
- XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean imposterables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;
- XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;
- XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a los supuestos contenidos en las fracciones III, V y X del artículo 129 de la Ley de Amparo (2013), tienen relación con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, materia que regula el derecho aduanero; además, al utilizarse la suspensión provisional de los actos reclamados como un instrumento para evadir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte, puede impedirse que se cumpla fielmente con las disposiciones del derecho aduanero, lo que se traduce en contravenir disposiciones de orden público, que puede ocasionar perjuicios al interés social.

Ahora bien, del análisis de los artículos 138, 139, 143, 144 y 146 de la Ley de Amparo en relación con los numerales 124 y 128 de la citada legislación, se desprenden que la suspensión a petición de parte agraviada se divide a su vez en provisional y definitiva, siendo la primera de estas la que utilizan algunos quejosos para evadir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte.

En el primer párrafo del artículo 139 de la Ley de Amparo (2013) se establece lo siguiente:

En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios

de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

De lo antes dicho cabe resaltar que la sola presentación de la demanda autoriza al juez para que este conceda la suspensión provisional, que consiste en mantener las cosas en el estado que guardan, hasta que se resuelva sobre la suspensión definitiva, por lo que si un quejoso se ampara para que no se le prive de la propiedad, posesión o para que no se le embarguen bienes, el juez sin conocer con exactitud la procedencia de la mercancía, si se importó y/o si su estancia en el país es legal, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guardan, por lo que la autoridad aduanera quedará impedida para poder iniciar un procedimiento que pudiera afectar dicha mercancía, a menos que en el auto que concede la suspensión provisional se precise con claridad que las facultades de la autoridad administrativa quedan completamente intactas, es decir, que dicha autoridad puede iniciar los procedimientos que las leyes le permitan, aunque estos afecten a la mercancía sobre la que se pide amparo.

Ignacio Burgoa (2008, p. 785) manifiesta que la suspensión provisional del acto reclamado es aquella orden judicial potestativa y unilateral que dicta el juez de distrito en el auto inicial del incidente de suspensión, previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guardan al decretarse, mientras que no se les notifique la resolución que conceda o niegue al quejosos la suspensión definitiva del acto reclamado (o suspensión propiamente dicha).

Al dictarse tal resolución que concede la suspensión provisional, en el auto inicial del incidente, ello impide que el juzgador, en este caso el juez de distrito, tenga conocimiento a ciencia cierta de los alcances que esta pueda tener, ya que él concede la suspensión sin saber exactamente de qué mercancía se trata, por que únicamente el dicho del quejoso, la manifestación bajo protesta de decir verdad o el documento con el que se acredita el interés jurídico, son los elementos en que el juez de distrito basa su determinación; es decir, solo basta acreditar la propiedad de un medio de transporte, que se cuente con autorización para prestar el servicio público de transporte de mercancías y solicitar la suspensión, para que se conceda esta de carácter provisional y no se prive de la posesión o propiedad de dicho vehículo, lo que puede impedir que se practique una verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte.

De la misma manera, Burgoa (2008, p. 785) expresa que los efectos de la suspensión provisional consisten en la obligación que contrae la autoridad responsable, de no seguir actuando en el negocio o asunto del cual surgió el acto

que se impugna, o de conservar la situación imperante hasta el momento en que se decreta la suspensión definitiva.

Así pues, tomando en cuenta la opinión del autor citado, si la autoridad responsable, que puede ser una autoridad aduanera, no actúa en el momento en que encuentra la mercancía circulando por territorio nacional, y deja de aplicar una orden de verificación porque se otorgó la suspensión provisional, sería prácticamente imposible que una vez que se niegue la suspensión definitiva, pueda ejercer tal facultad de comprobación, en razón de que ya no va a encontrar a la mercancía porque está circulando por el territorio nacional.

La suspensión provisional constituye, pues, una decisión eminentemente unilateral y potestativa del juez de amparo, ya que al decretarla o negarla no resuelve ninguna cuestión controvertida ni puede tomar en cuenta lo que pudieran alegar al respecto la autoridad responsable, el tercero interesado o el Ministerio Público Federal, que todavía no son llamados a juicio, sino solo lo que afirma el agraviado o su escrito inicial de demanda. De ese modo queda a la total discreción o arbitrio de dicho juzgador el otorgamiento o la denegación de tal medida suspensiva. En cambio, cuando se trata de la suspensión definitiva, podría afirmarse que el órgano jurisdiccional, al tomar una determinación sobre su procedencia, resuelve un conflicto o controversia; para ello debe tomar en cuenta lo que en ese sentido haya manifestado en su informe previo la autoridad responsable, así como lo que hubiera alegado en la audiencia incidental respectiva el quejoso, el tercero perjudicado o el Ministerio Público Federal (Espinoza Barragán, 2009, p. 236).

Respecto de la suspensión definitiva, es preciso hacer notar que en el tema que se investiga, generalmente se niega, ya que como antes se ha señalado, se trata de amparo sobre actos que no son ciertos o que por lo menos el quejoso no acredita la existencia de los mismos; sin embargo, al concederse la suspensión provisional, el quejoso ya cuenta con un lapso de tiempo que puede ir desde unas horas hasta meses, en el que podría evadir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte, ya sea que la verificación se realice directamente sobre mercancías de comercio exterior en transporte o sobre tránsito de vehículos de procedencia extranjera.

1.10. Resultados y propuestas

Para efecto de fortalecer la investigación documental, se procedió a realizar entrevistas a servidores públicos que forman parte del Servicio de Administración Tributaria, en específico a funcionarios de la Aduana de Guadalajara, Aduana de Manzanillo y Auditoría fiscal de Zapopan, por ser servidores públicos expertos en el tema.

Con la finalidad de que la entrevista rindiera mejores resultados, se aplicó únicamente a servidores públicos que cuentan por lo menos con ocho años de experiencia en la materia, con el nivel de subadministrador o jefe de departamento y que en su servicio público han estado ligados directamente con la emisión y aplicación de órdenes de verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte y conocen de juicios de amparo que se tramitan contra dichos actos de autoridad. Es preciso destacar que todos los entrevistados tienen por lo menos el grado de licenciado en derecho y algunos de ellos cuentan con maestría.

Cabe decir que la selección de los entrevistados fue minuciosa y fue directa en razón de que son pocos los servidores públicos que cuentan con la experiencia y los conocimientos que puedan aportar con veracidad la información. Del presente estudio se desprende que existen quejosos que tramitan juicio de amparo indirecto en materia administrativa con el único objetivo de evadir la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte. Además, quedó demostrado que otros efectos que busca el quejoso al realizar este trámite de juicio de amparo indirecto son:

1. Evitar el embargo precautorio de mercancías y obstruir facultades de comprobación.
2. Omitir el pago de contribuciones y el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
3. Evadir el cumplimiento de otro tipo de obligaciones derivadas de la Ley de Comercio Exterior y de la Ley Aduanera.

En consecuencia, con la conducta del quejoso y al obtener la suspensión provisional con base en actos reclamados sobre hechos falsos, se pudieran contravenir disposiciones específicas de la Ley de Amparo (2013), como lo son los artículos 128, fracción II, y 129, fracciones III, V y X, que establecen supuestos de perjuicio al interés social y violaciones a disposiciones de orden público, que tienen relación con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, cuestión que regula el derecho aduanero.

Por su parte, de la parte empírica quedó claro, por la información recabada de los funcionarios públicos que representan a la autoridad aduanera, que la suspensión provisional concedida por el juez de distrito en el supuesto que nos ocupa, limita el ejercicio de las facultades de comprobación del ente administrativo, en específico la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte.

Efectivamente, como se puede observar, se abusa del juicio de amparo por parte del quejoso cuando, como en el caso del presente estudio, solo busca evadir disposiciones legales, problemática que no es de tipo regional o local, sino que impacta en todo el territorio nacional.

En el caso concreto de la competencia de la circunscripción territorial de la Aduana de Guadalajara, quedó claro que el 90% de los amparos indirectos,

donde esta aduana se señala como autoridad responsable, están ligados con la verificación de mercancías en transporte, de los cuales en el 70% de los casos se concede la suspensión provisional y al resto se les niega esta medida. En el primer supuesto implica una paralización de los actos de la autoridad para que las cosas se mantengan en el estado que guardan, es decir, que no se realicen actos de molestia sobre las mercancías del quejoso.

Asimismo se constató, de acuerdo a la información proporcionada por las autoridades aduaneras entrevistadas, que con este tipo de amparos, el quejoso no busca ser restituido en el goce de sus derechos, ya que no se ha dado una violación a estos, sino que pretende obtener la suspensión provisional para que las autoridades no puedan verificar sus mercancías en transporte y con ello evadir el cumplimiento a las disposiciones legales.

Con las conductas antes descritas se desvaloriza la función de dicho juicio de amparo, que es un instrumento de preservación de derechos humanos y sus garantías y no un medio para lograr impunidad. Además esto propicia erogación de recursos y pérdida de credibilidad en las instituciones, ello, a pesar de que la Ley de Amparo establece mecanismos procedimentales que eviten el abuso de este medio de defensa; sin embargo, los mismos no se aplican.

En conclusión, con base en la investigación realizada, se consideran las siguientes propuestas:

1. Es necesario que el juez de distrito aclare en todos los autos donde conceden la suspensión provisional en amparos indirectos tramitados en las circunstancias que se exponen en el presente estudio, que dicha suspensión no limita a la autoridad aduanera para que ejerza sus facultades de comprobación, porque ello puede implicar afectación al interés social y violación a preceptos de orden público.

Resulta indispensable impedir que con actos reclamados sobre hechos falsos se conceda la suspensión provisional, y en todo caso para este tipo de cuestiones es prudente dejar a salvo las facultades de la autoridad.

Consecuentemente, se expone la propuesta de adición al artículo 129 de la Ley de Amparo (2013), agregándole un párrafo en la parte final, quedando de la siguiente manera:

Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

- I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;
- II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;
- III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

- IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;
- V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;
- VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;
- VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;
- VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;
- IX. Se impida el pago de alimentos;
- X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;
- XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;
- XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;
- XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- XIV. El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.

La autoridades fiscales y aduaneras no se encuentran impedidas con la suspensión provisional para ejercer sus facultades de comprobación, cuando los actos reclamados hechos valer por el quejoso en su demanda sean falsos o distintos a los que estas conforme a derecho estén facultadas para ejecutar.¹

¹ Párrafo agregado por el autor.

Lo anterior con motivo de que al concederse la suspensión provisional, el juzgador únicamente toma en cuenta los argumentos del quejoso, los documentos que anexa y la apariencia del buen derecho, pero no conoce a ciencia cierta que mercancías transporta el quejoso por el territorio nacional y mucho menos tiene conocimiento si estas cumplen debidamente con la legislación fiscal y aduanera.

2. La autoridad judicial debe hacer efectivo el cumplimiento de la sanción que impone el artículo 248 de la Ley de Amparo (2013), que sanciona a todo aquel que para dar competencia a un juez de distrito o a un tribunal unitario, designe de mala fe como autoridad ejecutora a una que no lo sea; lo que en el tema de estudio es común.
3. Que se aplique también el artículo 256 de la Ley de Amparo (2013), que establece una multa de cincuenta a quinientos días de salario, misma que en relación con el similar 145 de esta ley, se impone si se acredita que la segunda suspensión se solicitó indebidamente y con mala fe, en el caso de que apareciere probado que ya se resolvió sobre la suspensión en otro juicio de amparo, promovido con anterioridad por el mismo quejoso, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades. Esta conducta es muy común en el tema en estudio, ya que el mismo quejoso se ampara dos o más veces respecto del mismo acto reclamado y contra las mismas autoridades responsables.
4. Que se proceda contra los responsables del delito contenido en el artículo 261, fracción I, de la ley en cuestión, cuya pena es de 2 a 6 años de prisión y multa de 30 a 300 días, mismo que señala que se impondrá al quejoso, a su abogado autorizado o a ambos, si con el propósito de obtener una ventaja procesal indebida, en la demanda afirman hechos falsos u omitan los que les consten en relación con el acto reclamado; lo que en el tema de estudio cobra aplicación, ya que los quejosos en sus demandas en múltiples ocasiones manifiestan hechos o actos reclamados falsos a efecto de obtener la suspensión de los actos reclamados indebidamente y obstruir la aplicación por parte de la autoridad administrativa de la verificación de mercancías en transporte.
5. Que el Poder Judicial de la Federación implemente un control mediante una base de datos, que permita a los jueces de distrito de toda la República conocer si el mismo quejoso ha interpuesto amparo respecto de los mismos actos reclamados, para así desechar de plano la demanda y no tener que esperar a que las autoridades responsables invoquen tal causal de improcedencia al rendir los informes, ya que en el primer supuesto no se concedería la suspensión provisional de los actos reclamados.

Bibliografía

- ARELLANO GARCÍA, C. (2005). *El juicio de amparo* (10.^a ed.). México: Porrúa.
- ARTEAGA NAVA, E. (2009). *Derecho constitucional* (3.^a ed.). México: Oxford.
- BURGOA, I. (2001). *Derecho constitucional mexicano* (14.^a ed.). México: Porrúa.
- _____ (2008). *El juicio de amparo* (42.^a ed.). México: Porrúa.
- CARVAJAL CONTRERAS, M. (2009). *Derecho aduanero* (15.^a ed.). México: Porrúa.
- DE PINA, R. Y DE PINA VARA, R. (1996). *Diccionario de derecho* (22.^a ed.). México: Porrúa.
- DÍAZ-LEAL, E.R. (2003). *El despacho aduanal*. México: Bufete Internacional.
- ESPINOSA BARRAGÁN, M.B. (2009). *Juicio de amparo*. México: Oxford.
- GARCÍA MÁYNEZ, E. (1977). *Introducción al estudio del derecho* (26.^a ed.). México: Porrúa.
- GARZA GARCÍA, C.C. (1997). *Derecho constitucional mexicano*. México: McGraw-Hill.
- HENÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. Y BAPTISTA LUCIO, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.^a ed.). México: McGraw-Hill.
- MOTO SALAZAR, E. (1979). *Elementos de derecho* (25.^a ed.). México: Porrúa.
- PARDINAS, F. (2008). *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales* (39.^a ed.). México: Siglo XXI.
- PORRÚA PÉREZ, F. (2003). *Teoría del Estado* (37.^a ed.). México: Porrúa.
- PRIETO DÍAZ, R.A. (2008). *Distintos procesos de amparo y amparo contra leyes. Tomo 2*. México: Iure.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2001). Verificación. En *Diccionario de la lengua española* (22.^a ed.). Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=verificaci%C3%B3n>
- REYES TAYABAS, J. (2002). *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo* (5.^a ed.). México: Themis.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, B.P. (2006). *Metodología jurídica*. México: Oxford.
- ROHDE PONCE, A. (2002). *Derecho aduanero mexicano. Tomo I*. México: ISEF.
- RUÍZ TORRES, H.E. (2008). *Curso general de amparo*. México: Oxford.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, N. (2009). *Derecho fiscal mexicano* (7.^a ed.). México: Porrúa.
- SANDOVAL VALDÉS, T.F. (2008). *Metodología de la ciencia del derecho*. México: UAEM.
- SERRA ROJAS, A. (1998). *Teoría del Estado* (14.^a ed.). México: Porrúa.
- SILVA JUÁREZ, E. (2008). *Código Fiscal de la Federación comentado* (3.^a ed.). México: PAC.
- SUPREMA CORTE DE LA JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2013). *Jurisprudencia y tesis aisladas IUS*. México. Recuperado de <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>
- TENA RAMÍREZ, F. (2006). *Derecho constitucional mexicano* (38.^a ed.). México: Porrúa.
- VALLE BILLINGHURST, A. (2006). *La facultad de fiscalización*. Instituto Peruano de Derecho Tributario. Recuperado de http://www.ipdt.org/editor/docs/Valle_15febo6.pdf

WITKER, J. Y HERNÁNDEZ, L. (2002). *Régimen jurídico del comercio exterior de México* (2.ª ed.). México: Biblioteca Jurídica Virtual. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/resulib.htm>

Acuerdos, leyes y reglamentos

ACUERDO GENERAL 11/2011 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito (2011, 12 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5189165&fecha=12/05/2011

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONALES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2013, 15 de enero). *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284707&fecha=15/01/2013

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 19 de julio de 2013). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (1981, 31 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 12 de diciembre de 2011). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>

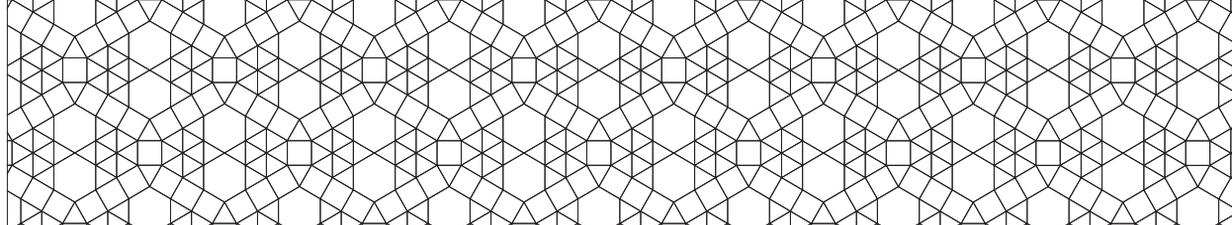
CÓDIGO PENAL FEDERAL (1931, 14 de agosto). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 7 de junio de 2013). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>

LEY ADUANERA (1995, 15 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 9 de abril de 2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf>

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013, 2 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>

LEY DE COMERCIO EXTERIOR (1993, 27 de julio). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 21 de diciembre de 2006). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>

- LEY DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y DE EXPORTACIÓN (2007, 18 de junio). *Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIGIE.pdf>
- LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (1995, 15 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 9 de abril de 2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93.pdf>
- LEY FEDERAL DE DERECHOS (1981, 31 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 9 de abril de 2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>
- LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE (2005, 23 de junio). *Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFDC.pdf>
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1976, 29 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 2 de abril de 2013). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
- LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1995, 26 de mayo). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 3 de mayo de 2013). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>
- REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2007, 22 de octubre). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 28 de agosto de 2010). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/legislacion/52_2349.html



CAPÍTULO 2

El defensor de oficio del fuero común en Jalisco y el juicio de amparo

Una visión de acceso a la justicia

AMENOFIS AMARAL NAVARRO
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ

*No es cierto que podemos hacer todo,
pero tampoco es cierto que no podemos hacer nada.*
Carlos Cullen

2.1. Introducción

En un país con diferencias sociales tan marcadas como en el nuestro, el Estado tiene la obligación jurídica y moral de proporcionar a los ciudadanos la garantía de acceder a la justicia federal a través del juicio de amparo, y sobre todo, a aquellos que por su condición de pobreza no cuentan con los recursos necesarios para no volverse ciudadanos indefensos. Es indispensable que los ciudadanos tengan acceso a instituciones que permitan disminuir las desventajas que se puedan enfrentar cuando se solicita justicia.

Se sostiene una idea cada vez más generalizada de que “no se puede alcanzar el pleno uso de nuestra democracia mientras no se asegure a los ciudadanos más desprotegidos una adecuada defensa legal que les permita la salvaguarda de su persona y de su patrimonio” (Rodríguez Lozano, 2000, p. 13). Contar con una verdadera y eficaz defensoría pública o de oficio es trascendental en nuestra sociedad, con marcadas diferencias sociales y graves problemas económicos, en donde la oportunidad de contar con los servicios de abogados particulares resulta imposible para la mayoría.

En este documento se plantea una visión de acceso a la justicia desde el enfoque de los defensores de oficio del fuero común y su relación con la utilización del juicio de amparo en lo que respecta al estado de Jalisco. Esta investigación nos permite conocer los elementos fundamentales para acceder a la justicia del Estado tomando como referencia dos factores fundamentales para los ciudadanos en desventaja social; el juicio de amparo y la defensoría de oficio.

Así, en el apartado 2.2 se aborda el tema del derecho al acceso a la justicia del Estado. En él se establece, entre otros aspectos, el hecho de que acceder a la justicia es un derecho natural y fundamental para preservar la integridad de cualquier persona y de sus bienes.

En el siguiente apartado se trata el tema del juicio de amparo desde una perspectiva social y, además, se señala cómo la técnica en el procedimiento del amparo se ha convertido en un obstáculo para acceder a la justicia federal. En esta información es contrastada, con lo señalado por muchos tratadistas de amparo, la importante función de este juicio como protector de las garantías individuales, sosteniendo que el juicio de amparo es en muchas ocasiones la única vía por la que los ciudadanos pueden obtener respeto a sus derechos y librarse de la injusticia y la arbitrariedad.

Por su parte, en el apartado 2.4 se hace énfasis en la trascendencia que tiene la Defensoría pública y, en particular, el defensor de oficio del fuero común en Jalisco en la consecución del logro del pleno acceso a la justicia; pues se sostiene que el derecho de todo ciudadano a acceder a una defensa jurídica adecuada, en relación con el juicio de amparo, y para los ciudadanos que tienen su residencia en el estado de Jalisco, depende en gran parte de la atención que brinde la Procuraduría Social, a través de sus defensores de oficio, además de ser esta una obligación que se establece para ellos en la Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco (2007), en su artículo 17, fracción IV, cuando señala que una de sus funciones es la de interponer demandas de amparo, asistir y representar en los juicios de tal naturaleza, a sus defendidos, cuando estimen que existen en contra de estos, violaciones a las garantías constitucionales.

Ahora bien, el apartado 2.5 contiene los datos recabados en la investigación empírica y que resultan ser el elemento primordial de este documento, ya que a través de esta se establecen precedentes para exigir el derecho de contar con una asistencia legal profesional y oportuna y con los elementos técnicos que requiere, situación que tendrá que generar el desarrollo de un sistema que dará a los ciudadanos más pobres las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano para hacer valer sus derechos. Asimismo, se da a conocer la situación de indefensión jurídica que están viviendo algunos ciudadanos residentes en el estado de Jalisco, la cual tiene que modificarse, porque la justicia constituye, desde el ámbito ético, político y jurídico, el valor supremo del Estado, y el derecho de acceso a la justicia no solo es una garantía constitucional, sino también una condición de

legitimidad y validez de toda actuación realizada por las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia.

Se concluye haciendo un análisis riguroso y serio acerca de la carente prestación del servicio que, con relación al juicio de amparo, se presta en las defensorías de oficio del estado de Jalisco. Situación que debe cambiar lo más pronto posible, pues garantizar el pleno acceso a la justicia federal, a través del juicio de amparo, contando con defensores de oficio especializados, permitirá recuperar la confianza en las instituciones públicas de asesoría jurídica en el país.

2.2. El derecho de acceso a la justicia

Antecedentes

Respecto de la definición de la palabra justicia se han escrito tantas definiciones como pensadores, filósofos y juristas han existido a lo largo de la historia. “El pensamiento griego anterior a Sócrates vinculaba la idea de justicia a la de orden: es injusto cuanto vulnera o desequilibra el orden a que pertenece. Platón moralizó su concepto al considerarla un bien superior y una virtud. Tanto él como Aristóteles vieron en la justicia una función primordial para el poder político” (Espasa, 2001, p. 882).

Ulpiano (citado por Álvarez Ledesma, 2002) definía la justicia como “la voluntad constante y perfecta de dar a cada uno su derecho” (p. 341). Asimismo, dicho jurista estableció los preceptos que debía seguir un hombre justo, los cuales eran: vivir honestamente, no hacer daño a nadie y dar a cada quien lo que es suyo. Por otra parte, el precursor del iusnaturalismo, Hugo Grocio (citado por Álvarez Ledesma, 2002, p. 345), sostuvo que lo justo era aquello que se demuestra conforme a la naturaleza social de hombre.

Señala Suárez Castro (s.f.) que ya durante la época del absolutismo de los reyes, la justicia fue trasladada de la naturaleza humana a la norma positiva emanada de la autoridad, por lo que se consideró que será justo aquello que se encuentre contemplado por las leyes del rey, identificándose así la justicia con la legalidad; preparándose con esto el camino al positivismo jurídico contemporáneo.

John Rawls (citado por Álvarez Ledesma, 2002), distinguido profesor de la Universidad de Harvard:

Considera a la justicia como la primera virtud de las instituciones sociales, este es el elemento determinante de la estructura básica de la sociedad [...] la justicia más que un asunto de estricta moralidad es para Rawls una actitud, una disposición de ánimo que facilita el desempeño de las instituciones sociales, las que tienen a su cargo la

distribución de derechos y deberes fundamentales, así como las ventajas que resultan de la cooperación social (p. 371).

Para Miguel Bonilla López (1999):

La expresión acceso a la justicia se emplea para nombrar dos características deseables en los sistemas de justicia contemporáneos, por medio de los cuales podemos hacer valer nuestros derechos y resolver nuestras disputas: primero, que tales sistema sean igualmente accesibles para todos; segundo, que den resultados justos tanto en lo individual como en lo social (p. 51).

De la misma manera, Mauro Cappelletti y Bryant Garth (1996) consideran que:

Las palabras acceso a la justicia no se definen con facilidad, pero sirven para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos (pp. 9 y 10).

Las aportaciones hechas por Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón (2001) consisten en señalar que el “acceso a la justicia” lo podemos entender como “la posibilidad efectiva que puedan tener los ciudadanos de movilizar el aparato de la justicia (considerada en un sentido amplio, esto es, que no solo comprende a los tribunales) para la defensa de sus derechos e intereses” (p. 123). En este sentido, tanto en el ámbito ético, como en el político y el jurídico, la justicia constituye el valor supremo del Estado. En torno a ella se construyen el orden social y constitucional.

Según Cárcova (s.f.), el tema de acceso a la justicia como cuestión de políticas públicas ingresó a la agenda de expertos, al menos en Sudamérica, a principios de la década de los setenta, promovida por los Estados Unidos de Norte América, con intento de puesta en práctica un pequeño Plan Marshall para América Latina, aplicando una discreta cantidad de fondos al estudio e implementación de importantes reformas, que permitieran un rápido proceso de modernización de las instituciones y prácticas políticas de los países del subcontinente.

Cabe decir que las constituciones de América Latina tenían su base en los moldes europeos y norteamericano, pero la realidad imperante remitía a una especie de neofeudalismo, caracterizado por el uso autocrático y despótico del poder del Estado, por fraudes electorales, por el clientelismo, el caudillismo y el coronelismo. La actualización de tales estructuras políticas para hacerlas más congruentes con los ordenamientos constitucionales implicaba, en lo jurídico,

llevar adelante estrategias de integración social que permitieran a las grandes masas excluidas, gozar de los beneficios de la jurisdicción, lo que significaba el acceso a las garantías mínimas que el sistema le prometía, sin concedérselas.

Sin duda, los precursores del estudio del acceso a la justicia en épocas recientes, por el impacto que produjeron sus investigaciones con el denominado proyecto florentino, desarrollado por más de cinco años, fueron Mauro Cappelletti y Bryan Garth; este proyecto contó con el aporte de más de cien investigaciones de distintas áreas, de treinta diferentes países, y se publicó en seis tomos en 1979. Allí se analizan las cuestiones de pobreza extrema y de la exclusión social como obstáculos fundamentales, se reflexiona sobre el asunto de la necesidad de emergencia de los derechos difusos, implementación de medios técnicos para una mejor vinculación de la ciudadanía con los tribunales de justicia, simplificación de procedimientos, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, descentralización de la administración de justicia, *ombudsman*, etc.

El acceso a la justicia como derecho humano fundamental

El acceso a la justicia como derecho fundamental de los ciudadanos es, sin duda, uno de los aspectos básicos en configuración del derecho fundamental. De hecho no hay tutela judicial sin una garantía del derecho a la justicia. En el acceso a la justicia se plantea una cuestión obvia como es la de que el propio ciudadano sea consciente de que tiene derechos.

Lo que aquí se plantea es esa presunción en la que se basa el sistema jurídico de que los ciudadanos tienen conocimiento general de sus normas. La cuestión es cómo lograr la conciencia de sus derechos a determinados sectores de la población, principalmente los pobres, las personas no instruidas o sectores marginados, pues difícilmente podrá acceder a la justicia aquella persona que desconoce tener derecho a algo.

Así, “el acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico –el derecho humano más fundamental– en un sistema legal igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos” (Cappelletti y Garth, 1996, pp. 13 y 14).

Al respecto, Miguel Carbonell (2004, p. 726) considera que el derecho de acceso a la justicia es de carácter adjetivo, no sustantivo, puesto que no protege directamente algún interés de las personas sino les concede la posibilidad de tener una vía jurisdiccional por medio de la cual lograr el respeto a sus intereses de cualquier índole, que pueden estar protegidos por normas de diferente jerarquía y origen.

Las olas de la justicia de Cappelletti

Según lo planteado hasta ahora, el concepto de acceso a la justicia se enfoca también al ámbito jurídico y procesal, como una mayor oportunidad para actuar y ser representado ante los tribunales, sobre estrategias implementadas para pagar honorarios a abogados, organización de los tribunales, efectiva impartición de la justicia y respuesta pronta a la tutela de los intereses que se demandan, etc.

Para Cappelletti y Garth (1996), el reciente despertar del interés por el acceso efectivo a la justicia ha creado tres enfoques o soluciones básicos en los países de cultura occidental.

Podemos decir, en general, que la primera solución al acceso, “la primera ola” de este nuevo movimiento fue el *asesoramiento legal*; la segunda trató de las reformas cuyo objeto era dar *representación legal a los intereses “difusos”*, especialmente en los ámbitos de protección al consumidor y protección ambiental, y la tercera y más reciente es la que proponemos denominar simplemente *enfoque del acceso a la justicia*, puesto que incluye los enfoques anteriores y va mucho más allá, representando así un intento de atacar las barreras al acceso en una forma más articulada y completa (p. 24).

A esto, comentan los autores antes mencionados, que de manera muy apropiada, los primeros esfuerzos importantes por mejorar el acceso a la justicia en los países occidentales enfocaron la prestación de servicios legales a los pobres. El sistema denominado *judicare*, el cual consiste en que el Estado paga los honorarios de un abogado, quien representará en un juicio a un ciudadano de escasos recursos (siempre y cuando este último llene todos los requisitos necesarios); el sistema del abogado remunerado por el Estado, creado en Estados Unidos y en el cual los servicios jurídicos debían ser proporcionados por *bufetes* vecinales, cuyo personal incluía abogados pagados por el gobierno, y que estaban a cargo de la defensa de los derechos de los pobres como clase. En este sistema no solo se pretendía romper con la barrera del costo de los litigios, sino que además se buscaba sensibilizar a las personas acerca de sus derechos y de la manera de defenderlos a través del uso de los abogados. El sistema combinado, es decir, aquellos en los que el ciudadano puede escoger entre un abogado particular pagado por el Estado o por un abogado asalariado (Cappelletti y Garth, 1996, pp. 26-33).

Ideas fundamentales de John Rawls acerca de la justicia

Es necesario referirse a la teoría de la justicia desarrollada por el filósofo norteamericano John Rawls, y que se encuentra compilada en su obra más famosa *A Theory of Justice* publicada en 1971, la cual contiene aportes a la filosofía política

liberal, sustentando básicamente dos principios de la justicia: el principio de la libertad y el principio de la diferencia, la posición original y el velo de la ignorancia, la razón pública y su doctrina sobre el derecho de gentes (Rawls, 2003, p. 62).

Para las instituciones hay dos principios y para los individuos varios. El objeto primario de los principios de la justicia social es la estructura básica de la sociedad, en donde las instituciones sociales se rigen por un esquema de cooperación, porque en la medida en que la base de la sociedad esté regulada por principios de justicia no permitirá la negociación política de sus derechos, y esto traerá como consecuencia el respeto de sus libertades y el beneficio a favor de los menos aventajados.

Así pues, como ya se mencionó, el objeto principal de la estructura básica es la sociedad, es decir, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y los deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la concepción social. Por grandes instituciones, Rawls (2003) entiende la Constitución Política y las principales instituciones económicas y sociales. Las grandes instituciones definen los derechos y deberes del hombre e influyen sobre su perspectiva de vida. El concepto intuitivo de esta estructura básica de la sociedad es que contiene varias posiciones sociales y que los hombres nacidos en posiciones sociales diferentes tienen diferentes expectativas de vida; determinados tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales.

De igual forma, para Rawls (2003, p. 18) la sociedad es una asociación más o menos autosuficiente de personas que en su relación reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y en su mayoría actúan de acuerdo con ellas. Estas reglas especifican un sistema de cooperación planeado para promover el bien de aquellos que toman parte de él. Se trata de una empresa cooperativa para promover ventajas mutuas, caracterizada por el conflicto y la identidad de intereses. El conflicto surge de la diversidad de los intereses enfrentados de individuos que desean la mayoría de beneficios posibles en cuanto estos son medios para alcanzar sus propias metas, y la identidad tiene que ver con el reconocimiento de que la cooperación posibilita un mejor modo de vida que el que tendríamos si tuviéramos que valernos solamente de nuestros propios esfuerzos.

Enfoque de acceso a la justicia

Desde los tratados internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 2007) establece en sus artículos 8, 10 y 11 la base de un acceso a la justicia como un derecho humano fundamental al señalar lo siguiente:

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con Justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

Cabe mencionar que México es parte de dos tratados en materia de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1981) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o también conocido como el Pacto de San José de Costa Rica (1981). Ambas disposiciones reconocen el derecho al acceso a la justicia como fundamental para la dignidad humana, y su respeto es un compromiso que sus Estados adquieren frente a la comunidad internacional.

Las disposiciones antes señaladas forman parte del ordenamiento jurídico mexicano, al haberse celebrado de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 133 constitucional; además, según la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen jerarquía superior a las leyes nacionales mexicanas, tal y como se demuestra en los siguientes criterios jurisprudenciales:

Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional.

[...]

Tratados internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la constitución.

[...]

Jurisprudencia internacional. Su utilidad orientadora en materia de derechos humanos.

[...]

Control de convencionalidad en sede interna. Los tribunales mexicanos están obligados a ejercerlo.

[...]

Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal (Poder Judicial de la Federación, 2010).

Numerosas cuestiones vinculadas con el efectivo acceso a la justicia, como la disponibilidad de la defensa pública gratuita para las personas sin recursos y los costos del proceso, resultan asuntos de inestimable valor instrumental para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, sostiene la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que:

Es común que la desigual situación económica o social de los litigantes se refleje en una desigual posibilidad de defensa en juicio. Un primer aspecto en relación con los alcances del derecho a acceder a la justicia está dado por los obstáculos económicos o financieros en el acceso a los tribunales, y por el alcance de la obligación positiva del Estado de remover esos obstáculos para garantizar un efectivo derecho a ser oído por un tribunal (OEA, 2007, p. 15).

La CIDH también extiende el beneficio del derecho a que el Estado proporcione un abogado que represente los intereses de una persona (llamándolo “asistencia letrada”), para los casos en los que se promueve un juicio de amparo en materia penal (al que lo llama “acciones constitucionales”). Los términos en que señala este derecho son los siguientes: cuando un condenado procura una revisión constitucional de irregularidades en el juicio penal y carece de los medios para contratar asistencia letrada para impugnar acciones de inconstitucionalidad y en los casos en que así lo requiera el interés de la justicia, el Estado debe proporcionar asistencia letrada; de lo contrario se está vulnerando el cumplimiento del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 2007, p. 46).

Como se puede observar en estos preceptos, los tratados internacionales disponen que los ciudadanos deban contar, en sus procesos legales, con personas letradas para su defensa; lo que implica, entre otras cosas, la especialización de los defensores de oficio.

Además, llama la atención la disposición de los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados que el artículo 6 establece el derecho a un defensor de oficio competente, al otorgar a los acusados el derecho de tener un abogado con la experiencia y competencia que requiera el tipo de

delito de que se trate, a fin de que se les preste asistencia jurídica eficaz y gratuita, si carecen de medios suficientes para pagar sus servicios (OEA, 2007, p. 47).

Las políticas que apuntan a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos, actúan como mecanismos para compensar situaciones de desigualdad material que afectan la defensa eficaz de los propios intereses. Por tal motivo, son quizás las políticas judiciales que se relacionan con las políticas y servicios sociales. Se trata, entonces, de un tema en el que vale la pena precisar el alcance de los deberes estatales, y los principios que deben caracterizar la organización y prestación de este tipo de servicios, como herramienta indispensable para asegurar el ejercicio de los derechos humanos por los sectores excluidos o en situaciones de pobreza.

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La doctrina en nuestro país señala que por medio del Estado se deberá garantizar el acceso a la justicia “el cual se encuentra obligado, por tanto, a establecer los tribunales respectivos y a procurar los medios necesarios para un buen funcionamiento, en los términos que señala la propia Constitución” (Fix Fierro y López Ayllón, 2001, p. 112).

Así pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917) en el artículo 14, segundo párrafo, señala que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por su parte, el artículo 17 constitucional consagra varias garantías individuales, entre las que algunos autores identifican el acceso a la justicia. Dicho artículo dice, entre otras cosas, que la Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

Es este precepto constitucional, según Fix Fierro y López Ayllón (2001), el que define claramente el derecho constitucional de acceso a la justicia en la medida en que al Estado le corresponde clarificar el alcance del acceso de justicia como garantía individual, las correlativas obligaciones del Estado en términos del establecimiento y funcionamiento de los tribunales, así como de los requisitos que deben cumplir las resoluciones judiciales para considerar satisfecho el interés del ciudadano (p. 112).

En la CPEUM (1917) se hacen dos referencias sobre la intervención del defensor que asiste jurídicamente a una persona acusada de un delito; todas se citan en el artículo 20, el que trata sobre los derechos del inculcado y de la víctima o el ofendido en un proceso penal.

La primera de ellas se encuentra en la fracción II del apartado A del referido numeral. Esta fracción finaliza señalando que toda confesión que rinda el inculpado ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o que se rinda ante ellos pero sin la asistencia de su defensor, carece de todo valor probatorio.

Por otro lado, la segunda referencia sobre el derecho de defensa en la Constitución (1917) es la fracción IX, apartado A, del mismo artículo, cuyo texto dice:

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

[...]

- IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza.

Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y este tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera (CPEUM, 1917).

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, esta garantía implica que ninguna controversia quede sin resolver, que ningún órgano jurisdiccional competente se abstenga de resolver un asunto, que ninguna persona otorgue dinero en calidad de honorarios o como contraprestación a los funcionarios que intervienen en la administración de justicia, y el derecho de todo gobernado de que se le imparta justicia en los términos y plazos establecidos en las leyes. La Corte también ha establecido que la garantía de acceso a la justicia no es ilimitada, y que las personas que acuden a los órganos jurisdiccionales deben hacerlo a través del procedimiento previamente establecido por la ley. Al respecto, podemos referir los siguientes criterios jurisprudenciales:

Acceso a la justicia. La improcedencia de la vía elegida por el accionante, debido a la incompetencia del órgano jurisdiccional instado, no debe trascender en denegar una solución judicial efectiva.

[...]

Acceso a la justicia. Sus alcances.

[...]

Acceso a la impartición de justicia y derecho de petición. Su regulación en los artículos 8o. y 17 de la Constitución General de la República.

[...]

Costas. La desestimación de una pretensión, excepción, defensa, recurso o incidente, no genera necesariamente la condena al pago de aquellas, sustentada en la fracción v del artículo 1084 del Código de Comercio.

[...]

Tutela jurisdiccional o de acceso a la justicia. Dicha garantía contiene la subgarantía de “ejecución de resoluciones” o de “justicia cumplida”, que otorga a los gobernados el derecho de que las resoluciones jurisdiccionales se cumplan cabalmente.

[...]

Acceso a la impartición de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran la garantía individual relativa, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales.

[...]

Derechos humanos. La garantía judicial prevista en el artículo 8o., numeral 1, de la Convención Americana relativa, es concordante con las de audiencia y acceso a la justicia contenidas en los artículos 14 y 17 constitucionales.

[...]

Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus alcances.

[...]

Acceso a la justicia. Solo el legislador puede imponer plazos y términos para el ejercicio de los derechos de acción y defensa ante los tribunales.

[...]

Justicia, acceso a la. La potestad que se otorga al legislador en el artículo 17 de la Constitución General de la República, para fijar los plazos y términos conforme a los cuales aquella se administrará no es ilimitada, por lo que los presupuestos o requisitos legales que se establezcan para obtener ante un tribunal una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrar justificación constitucional.

[...]

Administración de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran aquel derecho público subjetivo, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales (Poder Judicial de la Federación, 2010).

Obstáculos para acceder a la justicia fundamental

Para algunos son barreras y para otros son problemáticas, lo cierto es que es evidente que, la mayoría de las veces, el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos comunes es un dilema y hasta una negación de hecho, pues hay ciudadanos que desde el momento de decidir llevar a cabo ante los tribunales alguna demanda relacionada con la salvaguarda de sus derechos fundamentales, desde antes de intentarlo ya está en desventaja, pues existen barreras económicas, materiales y culturales que aún no han sido superadas y que impiden a los ciudadanos acudir a los órganos administradores de justicia.

Por su parte, Flores Terríquez (2006) plantea que desde la distribución de los tribunales se provoca una impartición discriminatoria de la justicia, ya que “la insuficiente localización de los organismos encargados de la función jurisdiccional, en las regiones; es una carencia que implica estricta y empíricamente vulneración de principios constitucionales como igualdad ante la ley, de los justiciables, en cuanto a su acceso a la administración de la justicia” (p. 1).

En este mismo tenor de ideas, Juan Luis González (2000, p. 416) considera que algunos de los problemas que impiden a los ciudadanos un efectivo acceso a la justicia destacan: a) la falta de un sistema informativo que nos permita aumentar aún más la eficiencia y al eficacia de los órganos jurisdiccionales; b) la escasa promoción de medios alternativos de solución de controversias; c) la desigualdad económica entre la población; d) la ignorancia del derecho por un gran porcentaje de los ciudadanos; e) la indefensión de hecho en que se encuentran los grupos más vulnerables; f) la falta de compromiso social de algunos abogados, así como la desvinculación entre la academia y los tribunales; g) un clima de desconfianza hacia las autoridades, y h) la corrupción y la impunidad de quienes se encargan de aplicar el derecho.

Para Cappelletti y Garth (1996, p. 14) un eficaz acceso a la justicia podría lograrse mediante “la igualdad de armas”: la garantía de que el resultado, en última instancia, depende solamente de los relativos méritos jurídicos de cada una de las partes adversas, sin relación con otras diferencias que sean ajenas a la fuerza legal y que, sin embargo, en el aspecto práctico sí afectan la aplicación y la justificación de los derechos jurídicos.

Sin embargo, respecto de lo anterior, los autores citados consideran que la igualdad de armas es una utopía, puesto que las diferencias entre las partes nunca se pueden erradicar por completo. Plantean una interrogante que tiene la intención de determinar cuántas de las barreras para lograr la igualdad efectiva se deben y se pueden atacar, y concluyen sosteniendo que “la identificación de las barreras es, por tanto, la primera tarea para dar significado a la eficacia” (p. 14).

De la misma manera, Cappelletti y Garth (1996) sostienen que:

Estos obstáculos no se pueden simplemente eliminar uno por uno. Están interrelacionados muchos problemas de acceso, y los cambios tendientes a mejorar el acceso de una manera pueden incrementar las barreras al acceso en otra [...] un estudio serio del acceso a la justicia no puede dejar de considerar la interrelación de las barreras al acceso (pp. 22 y 23).

Por último, se puede decir que garantizar el acceso a la justicia implica disponer de instrumentos y vías jurídicas para hacerlo efectivo, y en el caso de México, una de estas vías resulta ser el juicio de amparo, y por antonomasia, una de las aportaciones más importantes, el derecho mexicano a la visión internacional de la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, así como de sus garantías individuales.

2.3. El amparo en México

Generalidades

Semánticamente, *amparo* significa acción y efecto de amparar o ampararse (RAE, 2001), desde el punto de vista jurídico “amparar” es proteger o tutelar los derechos de alguna persona. El juicio de amparo mexicano constituye, en la actualidad, la última instancia de impugnación de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual y colectiva.

Por lo que se refiere al origen histórico de esta palabra, cabe decir que esta data del año 1840, cuando el jurista yucateco Manuel García Rejón designó a esta institución jurídica con el nombre de *juicio de garantías*, ya que a través de él se pretende conseguir la observancia de las garantías individuales o del gobernado que establece la Constitución Política dentro de todos los actos que emanen, incluso de alguna autoridad estatal.

Es por ello que el amparo se llama indistintamente como juicio de amparo o como juicio de garantías del gobernado, ya que el individuo no es el único sujeto de derecho tutelar de las garantías que se consagra en la Constitución, sino que lo pueden ser tanto personas físicas como personas morales jurídicas de derecho privado o personas morales oficiales, entendiéndose a cualquier entidad gubernativa u órgano de Estado.

Para la mayoría de los tratadistas en materia de amparo, esta institución “constituye uno de los más claros instrumentos jurídicos en México, donde se coloca a la ley como un medio de protección del individuo y no como un mecanismo de autoridad” (IILSEN, 2003, p. 1). Para Garza García (1997), “el amparo es el juicio que resulta del ejercicio del derecho de acción del gobernado para solicitar a los órganos competentes resolver un acto que le produce una afectación directa sobre sus garantías que consagra la Carta Magna, cuya naturaleza especializada por materia es de carácter constitucional” (p. 32).

Cabe señalar que el juicio de amparo tiene como objeto según el artículo 1 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013), resolver toda controversia que se suscite: 1) por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, 2) por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y 3) por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

Sin embargo, es importante aclarar que en el proyecto de la “Nueva Ley de Amparo” (2013) se establece un cambio fundamental en su artículo 1, y que tiene como fin acercar a la justicia federal a un mayor número de ciudadanos, es decir, mejorar el acceso a la justicia. Las reformas hechas a dicho artículo han quedado definidas como a continuación se describen:

Artículo 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales o actos de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal; y

- III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.
- IV. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley.

Por lo tanto, queda claro que la acción de amparo es de orden constitucional y se puede decir que su alcance y eficacia es casi absoluta sobre los actos ilegales de autoridad. La finalidad del juicio de amparo es restaurar el estado de derecho anulando los actos ilegales de las autoridades que rompen el equilibrio entre el ejercicio del poder y de la libertad.

El amparo como factor de acceso a la justicia y su sentido social

Un presupuesto básico de la democracia es la dignidad de la persona humana, racional y libre, garantizada a través de un catálogo de derechos, valores y principios, tales como la libertad, igualdad y pluralidad, que estén reconocidos en una constitución o norma fundamental, los cuales deben ser garantizados y protegidos ante su desconocimiento a través de los instrumentos jurisdiccionales que la propia constitución prevea. En ese sentido, el juicio de amparo tiene por objeto específico hacer real y eficaz la autolimitación del ejercicio de la autoridad por parte de los órganos del Estado.

El amparo como factor de acceso a la justicia también ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en más de uno de los criterios emitidos por los tribunales federales, pues reiteradamente sostiene posturas como las que continuación se mencionan (Del Arenal Martínez, 2010):

Competencia concurrente. El gobernado tiene la opción de presentar su demanda de amparo ante el juez de distrito, o bien, ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto reclamado, por violación a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, apartado A, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo, de la Carta Magna, cuando ambas autoridades residan en el mismo lugar (pp. 88 y 89).

Como se puede observar en el criterio jurisprudencial transcrito, la Ley de Amparo vigente le permite al ciudadano acudir a la justicia federal por la vía que al caso proceda, permitiéndole por una parte la jurisdicción concurrente, y por otra, la competencia auxiliar, mismas que al tenor del tema que aquí se platea, son una forma de ver al juicio de amparo como un factor de acceso a la justicia.

Existen otros criterios que advierten o que se ha venido sosteniendo y que son los siguientes:

Demanda de amparo en materia penal. Puede promoverla el apoderado.

[...]

Amparo penal. Puede promoverlo el apoderado general para pleitos y cobranzas.

[...]

Defensor público. Se encuentra legitimado para promover la demanda de amparo en favor de su defenso contra la orden de aprehensión, cuando funge como tal en la averiguación previa (Poder Judicial de la Federación, 2010).

Es preciso señalar que nuestro país ha sufrido cambios en su estructura social en la últimas dos décadas; también algunas instituciones lo han hecho. Hemos visto cómo el Poder Judicial de la Federación ha vivido algunos cambios en su estructura y en lo que respecta a su competencia, esto con la intención de mejorar en lo que concierne a la impartición de justicia. Se han aumentado considerablemente el número de tribunales federales; se han creado nuevos medios de control constitucional; la interpretación realizada por la corte ha ampliado la procedencia del amparo; sin duda, el propósito perseguido ha sido el que la sociedad cuente con mejores herramientas para proteger sus derechos.

En este sentido, y para que el juicio de amparo sea un factor de acceso efectivo a la justicia federal, la Ley de Amparo debe seguir esa línea de transformación que han vivido los tribunales federales, y seguir siendo la figura más eficaz de control constitucional como el principal instrumento jurídico tendiente a salvaguardar y mantener el respeto, los derechos fundamentales de las personas y como el medio de defensa de mayor arraigo en nuestro sistema jurídico.

Por tal motivo, cabe resaltar el sentido social y la naturaleza por la que surge el juicio de amparo, para eso, se citan los siguientes criterios jurisprudenciales (Del Arenal Martínez, 2010).

Amparo, finalidad y naturaleza del. El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no solo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como un amortiguador entre el

Poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. Luego los Jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales real y concretamente conculcados. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deben interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no están perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre gobernados y gobernantes y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de estos (pp. 47 y 48).

Ahora bien, Carlos Arellano García (2005) señala que “el objeto del amparo se deriva principalmente de lo dispuesto en los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo; de acuerdo con tales preceptos, constitucional y ordinario, el amparo tiene un doble objeto: a) proteger al gobernado frente a los actos o leyes de autoridad estatal, de la Federación, de los Estados o de los Municipios, que vulnere garantías individuales y b) proteger al gobernado frente a los actos o leyes de autoridad federal o de autoridad local que exceda de sus límites competenciales en su perjuicio; dada la amplitud de los artículos 14 y 16 constitucionales, que consagran sendas garantías de legalidad, se amplía la finalidad del amparo, a la tutela de toda la constitución y a la tutela de toda la ley a la que deben apegarse todas las autoridades federales, locales o municipales; el amparo tiene por objeto la tutela concreta frente al acto de conculcación de la constitucionalidad o de la legalidad” (pp. 323 y 324).

Obstáculos de acceso a la justicia desde el amparo

Es importante destacar algunas realidades técnicas en cuanto al procedimiento del amparo y algunos aspectos de índole social que siguen siendo limitantes para que todos los ciudadanos, y en particular aquellos que menos tienen, accedan realmente a la justicia federal por medio del amparo.

El carácter formalista y rígido que ha adaptado la improcedencia del juicio de amparo en México, como medidas para abatir el rezago judicial de los tribunales, resta efectividad a este instrumento procesal de defensa de los derechos fundamentales. El proceso que debe mostrar mayor apertura por ser en México prácticamente el único medio procesal de defensa de los derechos fundamentales de los particulares en contra de las arbitrariedades del poder público, y del uso más extendido para la reparación del orden constitucional, tiene en la aplicación irreflexiva de sus causas de improcedencia, un impedimento para cumplir plenamente con su objetivo (Sánchez Gil, s.f., p. 1).

Al respecto, resulta pertinente transcribir, y para referirnos a la técnica del amparo como un obstáculo para acceder a este, el discurso pronunciado por el señor ministro Mariano Azuela Rivera con motivo de su jubilación en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrado con fecha 4 de abril del 1972 .

Afirmó Goethe que “contra nada somos tan reacios como contra los errores que hemos abandonado”. Quienes nos hemos considerado especialistas en materia de amparo, hemos acuñado, en aras de nuestra vanidad, una expresión que acabó por adquirir carta de naturalización en el texto mismo de las ejecutorias: “la técnica de amparo”, con ella aludimos a un conjunto oscuro de principios derivados de la ley y de la jurisprudencia cuya penetración solo a nosotros se nos alcanza; no advertimos, en la ceguera de nuestra vanagloria, que con ello degradamos al juicio de amparo, pues en la medida en que se le torna más técnico más se deforma su fisonomía y más se traicionan sus propósitos de protección popular. Al transcurrir de mis años en este Tribunal, víctima de un reflejo condicionado, mayor ha sido cada vez mi aversión para la consabida expresión, pues en la mayoría de los casos, la técnica del amparo no se invoca para abrir generosamente las puertas del juicio constitucional, sino para inquirir causas ocultas de improcedencia y decretar sobreseimientos, para justificar un análisis de los autos encaminado a descubrir deficiencias en los conceptos de violación o imperfección en los agravios; entonces se concluye que la técnica del amparo es obstáculo infranqueable para pronunciar sentencia de fondo. Se incurre con esto en el lamentable error de atribuir caracteres de fin a lo que solo es un medio. Me atreví a establecer en alguna ocasión similitudes entre la técnica del jurista y la técnica del artista; afronté con ello la censura de algún Ministro que estimó poco serio que en este sitio se aludiera a la más bella aventura del hombre. Habla en mi favor nada menos que Aristóteles, el Estagirita, porque tuvo la genial intuición de abordar el problema del derecho, no en su *Lógica*, ni siquiera en su *Ética*, sino en su *Estética*. Si Pablo Cásals o Jascha Heifetz o Arturo Rubinstein han logrado conmover al mundo ha sido porque pusieron su incomparable técnica al servicio de la belleza musical. En el derecho, como en el arte, la técnica es simple medio, nunca fin; y si en el caso particular de nuestro juicio de amparo conduce en los casos dudosos a frustrar los fines del juicio de garantía, es pese a la vanidad de especialistas, la más vituperable de todas las técnicas. Afortunadamente la Suprema Corte ha erigido en principio la declaración de que si la causa de improcedencia es dubitable debe pronunciarse sentencia de fondo, porque el sobreseimiento que no encuentra firme apoyo jurídico implica lisa y llanamente denegación de justicia (Del Arenal Martínez, 2007, p. 106).

Así, con el encabezado de “Se alteró el sentido original del juicio de amparo” inicia un artículo publicado en el periódico *El Informador*, el miércoles 17 de noviembre de 2009. En este, algunos importantes juristas mexicanos plantean, entre otras cosas, que acceder al juicio de amparo en México se trata de un de-

recho fundamental al alcance de todos, pero al que en la realidad tienen acceso solo unos cuantos.

Según lo referido en ese artículo periodístico por Alejandro Lelo de Larrea, coordinador de la Comisión Constitucional y de Amparo de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, bastaba pararse ante el juez y exigirle que los defendiera; no se necesitaban abogados. Actualmente se requieren expertos legales para poder conseguirlo... En sus orígenes, el juicio de amparo estuvo destinado a proteger a todos los habitantes del país contra actos inconstitucionales de las autoridades, incluso si provenían del presidente de la República. Para él, la realidad hoy es otra... En un principio, de acuerdo con los planteamientos teóricos, bastaba a los ciudadanos afectados con presentarse ante el juez y pedirle que los defendiera. Este realizaba todos los trámites hasta terminar el procedimiento, sin necesidad de abogados. Hoy sin expertos en asuntos legales es casi imposible obtener un amparo.

Lelo de Larrea retoma el tema del retroceso en el amparo, lo que sucedió en la transformación de esa institución mexicana, y señala que se hizo un juicio muy técnico, solo para conocedores, que no evolucionó mientras el Estado y la sociedad cambiaban. En otras partes del mundo mejoraban sus instrumentos de defensa de la Constitución, y en México se fue quedando rezagado.

Este destacado jurista afirma que hubo un estancamiento del amparo en el país. Explica las causas desde su óptica: tenía una enorme trascendencia. Sin embargo, el grupo de académicos que manejaba el amparo en México y que fue la doctrina dominante durante muchísimos años, no permitió que el amparo evolucionara. Es una de las causas por las que hoy, en la vida cotidiana, el juicio de amparo no cumple los objetivos que se plantearon en su creación.

Por su parte, señala Juventino Castro y Castro, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la nota periodística, que aunque el Estado no cobra un centavo por un proceso de juicio de Amparo, para litigar un amparo necesitas de abogados caros, que pocos pueden pagar.

Sostiene el reportaje que, de acuerdo con datos aportados por juristas, algunos abogados cobran honorarios de 5 mil pesos por tramitar un recurso de amparo, aunque los especialistas en la materia cobran, por lo menos, 20 mil pesos por un caso, según cotizaciones de algunos de los despachos más conocidos. Y si de asuntos más complicados se trata, la cifra se dispara. Ejemplo de ellos es el que cita el abogado penalista y ex ministro público federal Francisco Rubio: si es un amparo de un caso más complicado, es decir, que requiera mayor estudio el expediente, por lo menos se cobran 50 mil pesos con uno de los despachos más conocidos. Pero varía mucho la cifra según el tipo de amparo que se tramite.

Señala además la nota, que hay que agregar los demás gastos que se tienen que hacer al momento de que se otorga el amparo, como la garantía o depósito

que imponen los juzgadores, uno de los requisitos para otorgar el beneficio constitucional que se solicitó.

Por lo anteriormente expuesto, es pertinente resaltar que la importancia del juicio de amparo como protector de los derechos humanos, debe inspirar la aplicación de sus normas y privilegiar en todo caso el acceso a los gobernados a este medio de defensa. El juicio de amparo es, en muchas ocasiones, la única vía por la que los ciudadanos pueden obtener respeto a sus derechos y librarse de la injusticia y la arbitrariedad. La actuación de los tribunales puede hacer del juicio de amparo “el instrumento que guarde en México la dignidad humana en toda su extensión, y mantenga ese juicio creado en nuestro país hace más de siglo y medio como irreductible de justicia para los ciudadanos, estando a su alcance como regla y no como excepción” (Sánchez Gil, s.f., pp. 41 y 42).

Es ante esta realidad planteada que el Estado debe hacer énfasis en proporcionar de manera institucional asesores gratuitos capacitados que puedan equilibrar las desventajas a las que se enfrentan los que menos tienen. Es ahí donde la función de las defensorías públicas y de oficio, tanto federales como estatales, deben jugar un papel determinante para que toda la estructura jurídica y doctrinaria nacional e internacional tengan sentido.

2.4. La defensoría pública en México y el defensor de oficio del fuero común en Jalisco: dos elementos fundamentales del pleno acceso a la justicia

El Instituto Federal de la Defensoría Pública como factor de acceso a la justicia

La Ley Federal de Defensoría Pública (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de mayo de 1998) tiene por objeto regular la prestación de servicio de la defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en otras materias, ampliando así de manera sustancial el ámbito competencial de la hasta entonces denominada defensoría de oficio del fuero federal.

Una de las decisiones más trascendentales fue la creación del Instituto Federal de la Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación que goza, en el desempeño de sus funciones, de independencia técnica y operativa, dotándolo de una sólida estructura.

Resalta Esquinca Muñoa (2006, p. 21) que un aspecto importante de la creación del Instituto es la independencia respecto del Poder Judicial de la Federación, pues en el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995), reformada también, señala que el Instituto Federal de la Defensoría Pública es un órgano del Consejo de la Judicatura Federal al que está vinculado, exclusivamente, en lo administrativo y lo presupuestal.

Es de hacerse notar que derivado de la evolución del Instituto se realizan defensas cada vez más eficaces. Además, por primera vez en la historia de nuestro país, la institución cuenta con defensores bilingües para poder atender mejor a las personas provenientes de pueblos y comunidades indígenas, específicamente en las lenguas tzotzil, tzeltal, zapoteco del istmo, rarámuri, náhuatl, maya, huichol, yaqui, chontal y chinanteco.

Por otra parte, se ha dado una importante descentralización de las funciones administrativas que han hecho más eficiente su funcionamiento. El Instituto cuenta con veintiséis delegaciones, cinco de ellas regionales, además de la Dirección de Prestación del Servicio de Defensa y la Dirección de Prestación del Servicio de Asesoría, a través de las cuales ejerce un estricto control de la actuación de sus integrantes en toda la República.

Cabe recordar que el 18 de junio de 2008 se publicó la Reforma Constitucional en materia penal, que estableció un plazo de ocho años para la implementación de un nuevo sistema penal acusatorio y oral. En dicha reforma se estableció la obligación de garantizar un servicio de defensoría pública de calidad para la población. En este sentido, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (2011), señala que “el Instituto Federal de la Defensoría Pública tiene gran avance en esta materia, y posee un cúmulo de conocimientos, experiencias y datos que aportar para la implementación de dicha reforma” (p. 300). Sostiene también el ministro que “la defensoría pública es muy demandante en su capacitación y que es muy importante que la sociedad sepa que su defensoría pública se encuentra en constante proceso de revisión y de actualización” (p. 303).

Concluye Ortiz Mayagoitia (2011) señalando que:

El Instituto Federal de Defensoría Pública, los abogados asesores y defensores públicos que la integran tienen en mente el principio de igualdad ante ley y de equidad en las controversias, que es el fundamento mismo de la defensoría gratuita y pública que, en una última reflexión, es el elemento fundamental para que la impartición de justicia logre resultados para todos los que se acercan a ella (p. 307).

El defensor de oficio del fuero común en el estado de Jalisco

Conforme a lo ya expuesto, en el México independiente fue la Constitución de 1857 la primera que consagró los derechos del hombre, y dentro de estos las garantías del acusado, especificando la de ser oído en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad, y en caso de que no tuviere quien lo defendiera, tenía derecho a que se le presentara la lista de los defensores de oficio para que eligiera al que o a los que le convinieran.

En virtud de esa disposición, surge también la obligación de los gobiernos federales y estatales de proporcionar la defensa pública gratuita que deriva del mandato constitucional, y la consiguiente necesidad de crear y reglamentar a las instituciones responsables del servicio.

Cabe señalar que el artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (1917) menciona que la defensa de los intereses sociales y familiares, así como la institución de la defensoría de oficio en los ramos penal y familiar, estará a cargo de un organismo denominado Procuraduría Social, que dependerá del poder ejecutivo del Estado y cuyo titular será designado por este conforme a la ley de la materia.

En cuanto a los defensores de oficio, conforme al artículo 17 del reglamento, están obligados a atender directamente los asuntos civiles y penales que les sean encomendados por el director o por su superior inmediato; asistir diariamente al juzgado de su adscripción o al centro reclusorio en su caso, para vigilar la buena marcha de los procesos que les sean encomendados; cumplir con el horario de trabajo o el que señale el director de la dependencia, de acuerdo a las necesidades del servicio; aplicar en el estudio y promociones de los procesos, sus más acuciosos conocimientos jurídicos y procurar obtener resolución favorable al interés que patrocina; las demás obligaciones que en general les imponga una defensa completa y eficaz; estar domiciliado en el Partido Judicial de residencia del juzgado de su adscripción; e informar de su actividad mensualmente a la Dirección (Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 1995).

La Procuraduría Social de Jalisco

La Procuraduría Social surge como un organismo tutelar de los derechos de la sociedad, de cara a la aplicación de la ley y la búsqueda de impartición de justicia para los menos favorecidos, teniendo, por un lado, la función de equilibrar las relaciones sociales en orden al acceso a la justicia, que permita a las personas que por sus circunstancias particulares, cuando carezcan de medios necesarios, fundamentalmente de índole económica, contar con asesoría jurídica profesional, además de la representación en los procesos judiciales donde intervienen

derechos de los incapaces, ausentes e ignorados, así como la vigilancia de los actos administrativos que desempeñan el Registro Público de la Propiedad, los registros civiles, organismos asistenciales y cárceles municipales; y también la inspección a las notarías públicas en el estado, asumiendo un claro interés social en la observancia de la ley (Gobierno de Jalisco y Procuraduría Social, 2010).

En el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (2007) se establecen de manera clara las atribuciones del defensor de oficio del fuero común para el estado de Jalisco y en particular se establece en la fracción IV, la obligación de interponer demandas de Amparo, asistir y representar en los juicios de tal naturaleza, a sus defendidos, cuando estimen que existen en contra de estos, violaciones a las garantías constitucionales.

Es importante decir que la Procuraduría Social tiene una estructura operativa en la que se cuenta, entre otras áreas, la Dirección de Segunda Instancia y Amparo, cuyas obligaciones del director se pueden advertir en el artículo 16 del Reglamento Interior de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco y que son las siguientes: a) analizar las constancias que obren en autos a fin de contar con mayores elementos para la formulación de los agravios respectivos en el momento procesal oportuno, b) promover los amparos correspondientes; y en su caso, coordinarse con las demás áreas, para que cuando haya violación a las garantías del defendido se promuevan los amparos correspondientes (Reglamento Interior de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco, 2007).

Sin embargo, a pesar de lo que se señala antes, y al hacer un análisis minucioso de los Informes Anuales del 2010 y 2012 de la Procuraduría Social y de su página web oficial en ninguno de estos existen referencias o datos estadísticos o informes relacionados con la materia del juicio de amparo.

En los Informes mencionados encontramos señalamientos que “con la creación e implementación del plan de capacitación estamos seguros de cumplir con la meta trazada en este taller, y sobre todo nos ha permitido contribuir al crecimiento global de nuestra dependencia, ya que el contar con Servidores Públicos preparados y en constante desarrollo, hemos logrado brindar un servicio más eficiente, oportuno y de calidad y que a partir del taller de Objetivos estratégicos se han realizado un sinnúmero de talleres, cursos y diplomados, así como el inicio de la maestría de la Procuraduría Social. Seguido de un breve resumen de los acontecimientos más importantes y significativos para esta institución (Gobierno de Jalisco y Procuraduría Social, 2010, p. 13). Sin embargo, como ya se mencionó con antelación, no se señalan acciones de capacitación para los defensores de oficio en materia del juicio de amparo.

Distribución de defensores de oficio del fuero común en el estado de Jalisco como obstáculo de acceso a la justicia

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (2007) establece que la Procuraduría adscribirá los defensores de oficio que se requieran y permita la capacidad presupuestal en las agencias del Ministerio Público, incluidas las especializadas para adolescentes; los juzgados de primera instancia, mixtos o especializados en materia penal y familiar; las salas del Supremo Tribunal de Justicia especializadas en asuntos del orden penal y familiar; los juzgados para adolescentes; la sala especializada para adolescentes, y en las demás dependencias en que se determine por acuerdo del procurador social.

Al respecto, el magistrado César Esquinca Muñoa (2006) señala lo siguiente:

Se advierten varias inconsistencias en la institución de la Defensoría de Oficio del Estado de Jalisco, que no tiene una verdadera organización ni una estructura que permita la atención eficaz de los más necesitados en una entidad tan extensa y poblada, rigiéndose por disposiciones elementales que la ubican entre las más rezagadas de la república (p. 169).

Continúa diciendo Esquinca Muñoa (2006) que:

Tomando en cuenta la población censada en el año 2000 y ponderando la tasa media de crecimiento anual reportada, es de considerar que en el Estado de Jalisco existe un promedio de un Defensor de Oficio por cada setenta y cinco mil quinientos noventa y ocho habitantes, lo que representa una potencial carga de trabajo de orden muy alto en el comparativo nacional (p. 170).

La información antes descrita permite establecer una visión de la realidad que se ha venido planteando respecto de los obstáculos de acceso a la justicia que los ciudadanos del estado de Jalisco enfrentan cuando acuden a solicitar el servicio de un defensor de oficio. De esta manera se tiene un primer referente teórico para contrastarlo con la información de campo recabada en la investigación que propicia el presente capítulo.

Otro referente de análisis para determinar si existen o no obstáculos de acceso a la justicia desde los defensores de oficio, se puede obtener de la distribución de partidos judiciales del Poder Judicial y de las coordinaciones regionales de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco, sus cabeceras y municipios que abarca; según la Procuraduría Social y la Ley Orgánica, esta y su reglamento, deberá haber un defensor de oficio por cada partido judicial. Sin embargo, hay partidos judiciales que abarcan hasta ocho o diez municipios, situación que, evidentemente,

se traduce en un problema de cobertura del servicio y, por ende, en un obstáculo de acceso a la justicia desde la defensoría de oficio.

Es importante señalar que de los 32 partidos judiciales del estado de Jalisco, 23 son mixtos y, por lo tanto, cuentan solo con un defensor de oficio; tal es caso de los partidos judiciales: cuarto, con cabecera judicial en San Juan de los Lagos; quinto, con cabecera judicial en La Barca; séptimo, con cabecera judicial en Arandas; octavo, con cabecera judicial en Sayula; noveno, con cabecera judicial en Zacoalco de Torres; décimo, con cabecera judicial en Ameca; undécimo, con cabecera judicial en Cocula; décimo tercero, con cabecera judicial en Colotlán; décimo quinto, con cabecera judicial en Mascota; décimo sexto, con cabecera judicial en Teocaltiche; décimo séptimo, con cabecera judicial en Ahualulco de Mercado; décimo octavo, con cabecera judicial en Tepatitlán de Morelos; décimo noveno, con cabecera judicial en Jalostotitlán; vigésimo, con cabecera judicial en Unión de Tula; vigésimo primero, con cabecera judicial en San Gabriel; vigésimo segundo, con cabecera judicial en Tequila; vigésimo tercero, con cabecera judicial en Atotonilco el Alto; vigésimo cuarto, con cabecera judicial en Encarnación de Díaz; vigésimo quinto, con cabecera judicial en Yahualica de González Gallo; vigésimo sexto, con cabecera judicial en Mazamitla; vigésimo octavo, con cabecera judicial en Tamazula de Gordiano; vigésimo noveno, con cabecera judicial en Cihuatlán; trigésimo, con cabecera judicial en Tala; y trigésimo segundo, con cabecera judicial en Zapotlanejo (Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, 2012).

2.5. Resultados empíricos

Con el objetivo de conocer las condiciones de prestación del servicio y su conocimiento y aplicación del juicio de amparo en su desempeño, se determinó la aplicación de un cuestionario dirigido a defensores de estos funcionarios. El criterio para definir la muestra para la elección de los defensores de oficio a cuestionar fue de tipo *no probabilística*, porque en este tipo “la elección de los elementos, no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con el investigador o del que hace la muestra” (Hernández Sampieri *et al.*, 2010, p. 176).

Esta elección básicamente tiene su fundamento en el proceso de toma de decisiones de quien desarrolla y dirige la investigación. Tiene su principal sustento en los objetivos planteados. En el caso particular, por el tipo de estudio que se desarrolló, relativo a conocer el desempeño de los defensores de oficio y la aplicación en la defensa de sus usuarios del juicio de amparo, se tomó la decisión de aplicar el cuestionario que más adelante describiremos a un grupo de quince defensores de oficio del estado de Jalisco, cuya coyuntura fue propicia al tener

conocimiento de que este número de funcionarios coincidirían en un curso de capacitación en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el día viernes 26 de octubre de 2012 en instalaciones de la Universidad Autónoma de Guadalajara.

El lapso de tiempo que abarcó el análisis de desempeño de los defensores de oficio abarca desde la fecha en que entró en vigor la Ley Orgánica de la Procuraduría Social publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, es decir, a partir del 16 de enero del año 2007 y hasta el mes de octubre de 2012.

El instrumento que se aplicó consta de nueve preguntas, de las cuales siete fueron de opciones en su respuesta y dos fueron abiertas a la opinión del cuestionado, aplicándose en forma personal y directa. A continuación se listan las preguntas del cuestionario:

1. Tiempo desempeñando el cargo, edad y sexo del informante.
2. ¿Cuenta con estudios de posgrado?
3. ¿Ha asistido a cursos de capacitación, diplomados, talleres u otros?
4. En caso de ser afirmativa la pregunta anterior, ¿a qué tipo de cursos?
5. ¿Dentro de sus obligaciones como defensor de oficio está la de presentar demandas de amparo y darles seguimiento en todas sus etapas?
6. ¿El ejercicio de su desempeño como defensor de oficio le ha llevado a la promoción de demandas de amparo?
7. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿cuántas de las demandas presentadas han sido en amparo directo y cuántas en amparo indirecto?
8. ¿Cuáles elementos considera necesarios para que un defensor de oficio promueva y dé seguimiento de manera más eficaz al juicio de garantías?
9. ¿Qué otros elementos, además de los señalados con anterioridad, agregaría como necesarios para un mejor desempeño en la materia de amparo, de la defensoría pública de oficio en el estado de Jalisco?

Cabe decir que la información que se obtuvo a través de este ejercicio fue de mucha utilidad para aproximarse, en campo, al conocimiento y análisis de la realidad empírica y científica del hecho estudiado, obteniéndose los siguientes resultados:

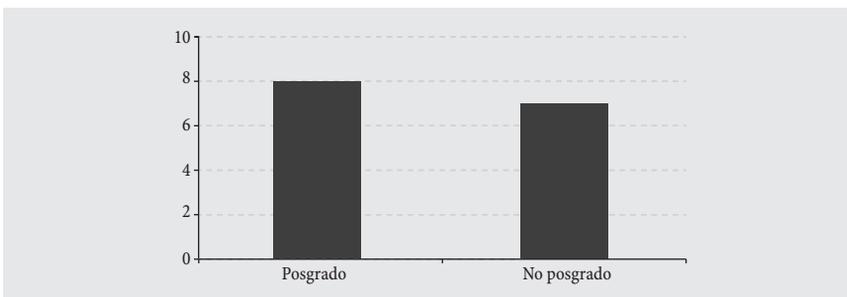
Cuadro 2.1. Tiempo desempeñando el cargo, edad y sexo del informante		
Funcionario	Años de servicio	Sexo
Uno	10 años	Hombre
Dos	5 años	Hombre
Tres	8 años	Hombre
Cuatro	15 años	Hombre

Continúa...

Funcionario	Años de servicio	Sexo
Cinco	15 años	Mujer
Seis	5 años	Hombre
Siete	20 años	Mujer
Ocho	13 años	Mujer
Nueve	7 años	Mujer
Diez	16 años	Mujer
Once	15 años	Mujer
Doce	4 años	Hombre
Trece	9 años	Hombre
Catorce	19 años	Hombre
Quince	17 años	Hombre

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

Como se aprecia en este cuadro, el promedio de tiempo en el desempeño en el cargo de los informantes es de catorce años, por lo que se infiere que la información fue proporcionada por personas que, por su antigüedad en el cargo, conocen de las funciones de los defensores de oficio con relación al juicio de amparo. Además, otro dato que resulta es que de los quince funcionarios cuestionados, nueve pertenecen al sexo masculino y seis al sexo femenino, por lo que se deduce que en la función de la defensoría de oficio el sexo no es una condicionante de contratación laboral.

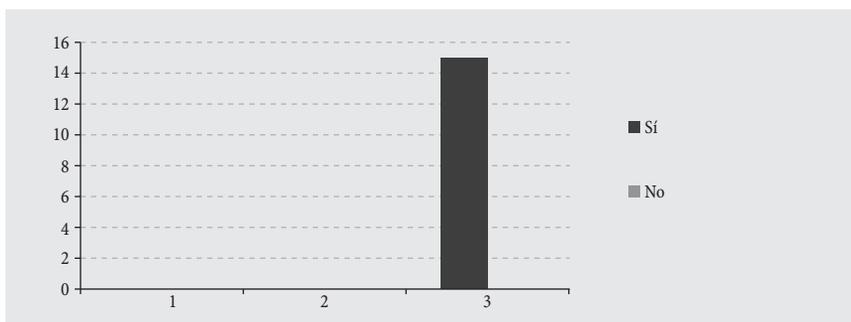


Gráfica 2.1. ¿Cuenta con estudios de posgrado?

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

Aquí se puede observar que de los quince funcionarios cuestionados, ocho manifiestan contar con estudios de posgrado y siete exponen que aún no cuentan con dicho nivel de estudios, por lo que se concluye que los defensores de oficio están inmersos en una dinámica de preparación constante; asimismo el hecho

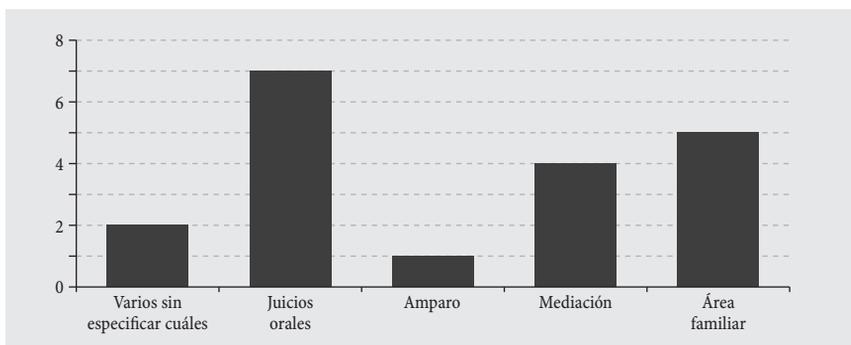
de que la mayoría de funcionarios cuestionados cuente con estudios de posgrado nos demuestra que las defensorías de oficio están siendo atendidas por personal cada vez más capacitado. Cumpliendo con una de sus funciones fundamentales, que es la de mantener capacitado a su personal para poder dar un mejor servicio a la ciudadanía.



Gráfica 2. ¿Ha asistido a cursos de capacitación, diplomados, talleres u otros?

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

En los resultados arrojados en la gráfica 2.2 se puede corroborar que la Procuraduría Social realiza algunas acciones de capacitación para sus funcionarios, cumpliendo con una de sus tareas fundamentales, que es la de mantener capacitado a su personal para poder dar un mejor servicio a la ciudadanía.



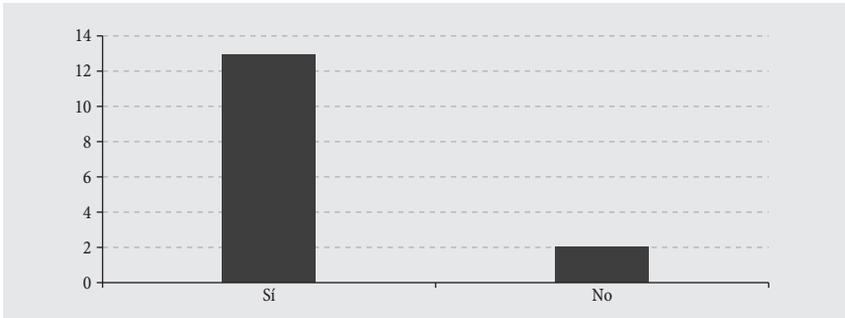
Gráfica 2.3. En caso de ser afirmativa la pregunta anterior, ¿a qué tipo de cursos?

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

Asimismo, las respuestas dadas a esta pregunta arrojó datos relevantes para la investigación, pues en ellas se puede observar la tendencia marcada en la gráfica 2.2, en el sentido de corroborar que la Procuraduría Social realiza acciones de capacitación en varias áreas del derecho, pues como se puede observar en la gráfica 2.3, siete de los quince funcionarios manifestaron haber recibido cursos

en el sistema de juicios orales; siendo esta área del procedimiento judicial una de las reformas planteadas por el sistema judicial mexicano; además, cuatro funcionarios manifestaron haber recibido algún tipo de capacitación en materia de mediación de los conflictos, o lo que se llama sistema de justicia alternativa, y que también resulta ser un área innovadora en el sistema judicial mexicano.

Resulta trascendente el hecho de que solo uno de los quince cuestionados haya manifestado haber recibido capacitación en materia de amparo; dato que resulta acorde con la información documental plasmada en la reflexión que respecto a la Procuraduría Social hicimos en este capítulo, en el que haciendo un análisis minucioso de los informes anuales de la procuraduría y de su página web oficial de dicha institución, no existen datos estadísticos ni informes relacionados con la materia de amparo.



Gráfica 2.4. *¿Dentro de sus obligaciones como defensor de oficio está la de presentar demandas de amparo y darles seguimiento en todas sus etapas?*

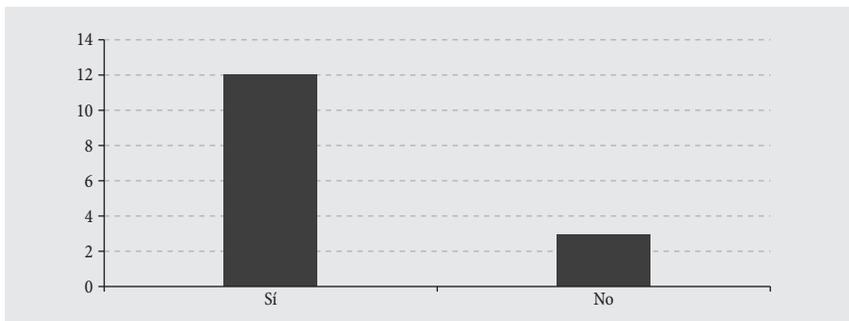
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

El planteamiento en esta pregunta fue un elemento fundamental, pues a través de ella se pretendía conocer si los funcionarios cuestionados sabían de la obligación que como defensores de oficio establece la fracción IV del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (2007) y que señala de manera clara la obligación de interponer demandas de amparo, asistir y representar en los juicios de tal naturaleza, a sus defendidos, cuando estimen que existen en contra de estos, violaciones a las garantías constitucionales.

Los datos expuestos en la gráfica 2.4 nos muestran que la mayoría de los funcionarios cuestionados, es decir, trece de quince, saben de su obligación legal de interponer demandas de amparo y dar seguimiento a las mismas. El otro dato que arroja esta pregunta es que dos de los quince funcionarios manifiestan que dentro de sus obligaciones no está la de presentar demandas de amparo y darles seguimiento en todas sus etapas, por lo que se infiere el hecho de que actualmente existan varios funcionarios en activo que desconocen esta obligación, y entonces, al no saber que presentar demandas de amparo es una atribución de su función,

dejan en un estado de indefensión y desventaja al ciudadano frente a los actos de la autoridad del estado, los cuales vulneran sus derechos fundamentales y sus garantías individuales, configurándose así uno de los obstáculos del pleno acceso a la justicia por parte de los defensores de oficio a sus usuarios.

Los funcionarios que manifestaron desconocer esta obligación fueron dos, mismos que aparecen en las respuestas de la pregunta número uno manifestando que tienen cuatro y nueve años de servicio, respectivamente.



Gráfica 5. ¿El ejercicio de su desempeño como defensor de oficio le ha llevado a la promoción de demandas de amparo?

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

Esta cuestión se planteó en concatenación de la pregunta 5 (gráfica 2.4), pues un primer dato relevante es saber si en el tiempo transcurrido desde que fungen como defensores de oficio han presentado demandas de amparo. Y como se puede apreciar en la gráfica 2.5, doce de los quince funcionarios dieron una respuesta positiva a la pregunta y tres dieron una respuesta negativa.

Los funcionarios que dieron la respuesta negativa cuentan con quince años, cinco años y diecisiete años de servicio, respectivamente.

Cuadro 2.2. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿cuántas de las demandas presentadas han sido en amparo directo y cuántas en amparo indirecto?

Funcionario	Directos	Indirectos	Años de servicio
Uno	2	15	10 años
Dos	20	30	5 años
Tres	5	8	8 años
Cuatro	5	7	15 años
Cinco	0	0	15 años

Continúa...

Funcionario	Directos	Indirectos	Años de servicio
Seis	0	0	5 años
Siete	0	0	20 años
Ocho	5	5	13 años
Nueve	1	3	7 años
Diez	0	0	16 años
Once	1	0	15 años
Doce	2	0	4 años
Trece	10	0	9 años
Catorce	0	10	19 años
Quince	0	0	17 años

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

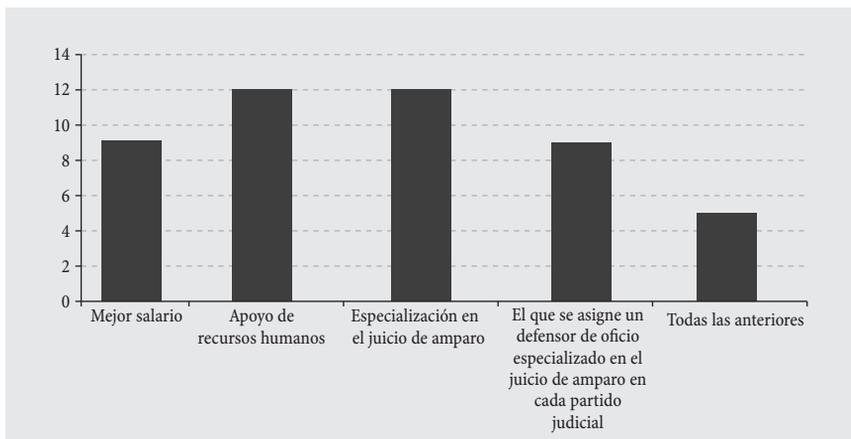
Los resultados arrojados al plantear esta pregunta fueron decisivos para darnos cuenta de lo cotidiano en el actuar de los defensores de oficio en lo que respecta al juicio de amparo, pues al hacer el análisis de la información se dependen diferentes elementos de constatación e interpretación.

De esta manera, el funcionario número dos aparece en el cuadro 2.2 como el que más actividad ha tenido en materia de amparo, pues señala en su respuesta que ha presentado veinte amparos directos y treinta amparos indirectos. Este funcionario manifestó tener cinco años de servicio y no haber tenido capacitación alguna en el juicio de amparo.

Otro dato que se constata y es fundamental es el promedio de años de servicio de los funcionarios y la cantidad de amparos presentados. Como ya se mencionó, el promedio de años de servicio de los funcionarios cuestionados es de trece años y sus promedios en presentación de demandas de amparo resultan en 3.4 demandas de amparo directo y 5.2 demandas de amparo indirecto, lo que presupone que el juicio de amparo no es utilizado por parte de los defensores de oficio en defensa de las garantías de sus usuarios.

Llama la atención es que existen funcionarios que en sus años de servicio no han presentados demandas de amparo en ninguna de las dos vías, y estos funcionarios, en su mayoría, son los que cuentan con más años de servicio. El funcionario número cinco cuenta con quince años; el funcionario siete con veinte; el diez con dieciséis; el funcionario once, quien manifestó haber presentado solamente una demanda de amparo directo, cuenta con quince años en el servicio; y el funcionario quince, señaló que en sus diecisiete años de servicio no ha presentado demandas de amparo en alguna de las dos vías.

De igual forma, otro dato que es importante destacar es el arrojado por el funcionario catorce, quien cuenta con diecinueve años de servicio, y el cual manifestó haber presentado diez demandas de amparo indirecto; sin embargo, en una charla directa con el funcionario, manifestó que únicamente había tramitado dos amparos en sus años de servicio, pero que decidió señalar que fueron diez para que no se notara que fueron pocos.



Gráfica 2.6. ¿Cuáles elementos considera necesarios para que un defensor de oficio promueva y dé seguimiento de manera más eficaz al juicio de garantías?

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

Es importante señalar que esta pregunta fue diseñada para descubrir si existen circunstancias contextuales en los defensores de oficio que les impidan cumplir cabalmente con su obligación de presentar demandas de amparo y darle seguimiento a las mismas en sus diferentes etapas. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

De los quince funcionarios cuestionados, doce contestaron que el elemento más importante que consideran necesario para que un defensor de oficio promueva y dé seguimiento de manera más eficaz al juicio de garantías es la especialización en el amparo; en el mismo orden de ideas doce funcionarios también consideran que otro elemento necesario es el apoyo de recursos humanos; nueve contestaron que una condición para cumplir con esta obligación es el que se asigne un defensor de oficio especializado en el juicio de amparo en cada partido judicial; igual cantidad señaló que el recibir un mejor salario podría ser una solución para cumplir con su obligación respecto al amparo; y cinco de los encuestados consideraron que para cumplir con dicha obligación deberán darse los cuatro elementos planteados en las opciones de respuesta dadas a esta cuestión.

Trascienden en estas respuestas dos componentes concretos: el hecho de que los funcionarios hayan considerado que los elementos principales son la especialización en el amparo y el apoyo de recursos humanos, así como la asignación de un defensor de oficio especializado en el juicio de amparo en cada partido

judicial. Además, resulta un elemento nuevo, el cual tiene que ver con el que se les asigne un mejor salario; este, acorde con el análisis hecho en la investigación documental, en el que algunos de los autores citados advierten las condiciones precarias en las que se desempeñan los defensores de oficio solo en Jalisco.

Cuadro 3. ¿Qué otros elementos, además de los señalados con anterioridad, agregaría como necesarios para un mejor desempeño en la materia de amparo, de la defensoría pública de oficio en el estado de Jalisco?

Funcionario	Respuestas
Uno	No contesta, solo menciona su nombre y lugar de adscripción.
Dos	La descentralización de juzgados de distrito. Hacer juzgados de distrito regionales.
Tres	Cursos sobre amparo.
Cuatro	Mayores recursos, tanto humanos como salariales.
Cinco	Cursos de actualización en reformas de amparo.
Seis	Capacitación en argumentación jurídica y en derechos humanos.
Siete	Contar con más personal.
Ocho	No contesta.
Nueve	Lo primordial es la capacitación y el apoyo de recursos humanos y materiales.
Diez	Que bajara la carga de trabajo en los juicios del fuero común para poder abarcar la materia federal.
Once	Capacitar de forma práctica para tener un buen desempeño.
Doce	Mayor coordinación entre defensores de oficio adscritos a la primera instancia y los de segunda instancia, que finalmente son los facultados para promover las demandas de amparo. Además la gigantesca carga de trabajo nos impide, por la distancia, darle seguimiento al proceso de amparo.
Trece	Otorgar más nombramientos de agentes sociales para desempeñar las funciones de la Sub-Procuraduría de Defensoría de Oficio.
Catorce	Definitivamente, en términos ideales, debería de haber mayor personal de apoyo y/o un defensor especializado en esta materia porque que yo sepa solo hay un defensor asignado y a veces uno cubre 2 y hasta 3 juzgados o también se atiende un juzgado mixto en el que las actividades cotidianas son atender a usuarios, elaborar demandas, dar gestión a otras, contestar conclusiones, formular alegatos tanto civiles como penales, elaborar pliegos probatorios, desahogar audiencias, promover incidentes de libertad provisional bajo caución y de suspensión condicional, etc., y si a esto le sumas que tienen que rendir informes estadísticos de control y estar sujeto a auditoría, sin tener siquiera una secretaria en quien apoyarte, concluyes en que promover amparos resulta humanamente imposible.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los defensores de oficio del estado de Jalisco.

Esta última pregunta se planteó de forma abierta con la intención de que los funcionarios cuestionados pudieran aportar más elementos que desde su experiencia pudieran estar condicionando el cumplimiento de sus obligaciones en relación con el juicio de amparo.

De las catorce respuestas dadas, algunas permiten ver un panorama más amplio acerca del estado de la cuestión, ya que los funcionarios nos muestran que existen circunstancias diversas por las que se puede no cumplir con las funciones en la defensoría de oficio.

La primera de ellas la plantea el funcionario número dos, quien considera que la descentralización de los juzgados de distrito ayudaría; en cuanto a la respuesta vertida por el funcionario diez, este considera el hecho de que baje la carga en los juicios del fuero común para poder abarcar la materia federal. Asimismo, el funcionario doce considera la necesidad de mayor coordinación entre los defensores de oficio de primera y segunda instancia y la carga de trabajo, además de la distancia, como condicionantes para darle seguimiento a los procesos del amparo. La respuesta dada por el funcionario catorce es por demás ilustrativa, pues aparte de describir el cúmulo de responsabilidades que implica el desempeño de sus funciones, deben cumplir con compromisos institucionales de informes y estadística sin contar siquiera con personal de apoyo como el de una secretaria, por lo que concluye diciendo que, según él, promover amparos resulta humanamente imposible.

2.6. Conclusiones

El acceder a la justicia es una condición elemental para que el ciudadano pueda hacer valer sus derechos humanos fundamentales. A través de la presente investigación se pudo demostrar que, desde el punto de vista legislativo, existen todos los elementos de orden jurídico para garantizar el acceso a la justicia de los que menos tienen; la existencia de tratados internacionales; las disposiciones de organismos de corte mundial, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como el Pacto de San José de Costa Rica; los contenidos constitucionales que hacen énfasis en tutelar el acceso a la justicia como un derecho elemental para los ciudadanos en México; la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucional y sus recientes reformas; la existencia de instituciones representativas, como el Instituto Federal de la Defensoría Pública; en el nivel estatal, la existencias de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social y su respectivo reglamento, dan cuenta de que el acceso a la justicia federal a través del juicio de amparo y representados por la figura del

defensor de oficio, debería estar garantizado para los ciudadanos que viven en el estado de Jalisco, sobre todo para aquellos que por su situación económica no les es posible contratar los servicios jurídicos privados.

En suma, la investigación documental demuestra que existen elementos de tipo gubernamental, institucional y social que no permiten que esta encomienda universal del acceso a la justicia se cumpla como está determinado en los instrumentos legislativos y jurídicos. Lo anterior debido a que existe una etapa de cumplimiento de los dispositivos de garantía de acceso a la justicia que depende de las condiciones de voluntad y disponibilidad de cada país, lo que nos permite entender que aunque las condiciones de legitimación estén dadas, dependen siempre de las voluntades e intereses de cada país.

El caso de México no es la excepción, sobre todo cuando se analiza la figura jurídica del amparo mexicano, pues ha quedado demostrado que el conocimiento del procedimiento del juicio de amparo implica una preparación especial para entender el cúmulo de elementos técnico-jurídicos de la sustanciación de este juicio. Aunado a esto, se debe considerar la dinámica de cambio que se ha presentado actualmente en nuestro país y que ha planteado una reforma profunda a la figura del amparo y creando al caso la llamada nueva Ley de Amparo. Lo que implica que tanto autoridades como litigantes y defensores de oficio tengamos que estar al día con respecto a dichas reformas.

En el estado de Jalisco esta condicionante de acceso a la justicia se puede corroborar de forma clara, ya que aunque existe un marco legal amplio para que los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos se hagan respetar, el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (2007) establece que “La Procuraduría Social, adscribirá los defensores de oficio, que se requieran y permita la capacidad presupuestal[...]”, quedando por demás comprobado que la necesidad está condicionada a la capacidad presupuestaria gubernamental.

Por otro lado, de la investigación documental y empírica, se desprenden elementos suficientes para determinar que la especialización de los defensores de oficio en el estado de Jalisco en materia del juicio de amparo podría garantizar el pleno acceso a la justicia. También se demostró que una condición elemental para que los defensores de oficio del estado de Jalisco puedan cumplir con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (2007), es necesario que se asignen en cada partido judicial y en las delegaciones regionales de dicha procuraduría más recursos humanos, y para el caso que nos ocupa, el que se asigne un defensor de oficio especializado en materia de amparo.

Con la información obtenida en campo se pudo descubrir, además, que existen elementos diversos a los planteados en la hipótesis que impiden que las obligaciones de los defensores de oficio en materia de amparo se lleven a cabo, pues quedó demostrado que la falta de personal, la distancia existente entre los tribunales del estado y los de jurisdicción federal y el cúmulo de trabajo en las

defensorías de oficio, están impidiendo que el acceso a la justicia federal y a la justicia del fuero común sean aún una realidad incipiente e incompleta.

Lo anterior es así, pues basta con analizar el directorio del Poder Judicial del Estado de Jalisco para darse cuenta que de los 32 partidos judiciales existentes, 23 son considerados mixtos y por lo tanto cuentan con un solo defensor de oficio, lo que implica que un solo funcionario debe prestar el servicio de representación y asesoría legal gratuita a los habitantes de los municipios que abarque dicho partido judicial. Por señalar algunos ejemplos están los partidos judiciales vigésimo primero, vigésimo sexto y vigésimo octavo, en cuyo caso el defensor de oficio debe atender cinco municipios; o el caso de los partidos judiciales octavo y vigésimo, en los que un solo funcionario atiende seis municipios, respectivamente; y para evidenciar esta carencia de representación en la defensa legal, se puede señalar el décimo tercer partido judicial en el que un solo defensor de oficio debe atender a la población de diez municipios del estado.

Por tanto, se concluye que aunque el supuesto de que la especialización en el juicio de amparo de los defensores de oficio de Jalisco puede permitir el pleno acceso a la justicia de los usuarios de este servicio, esto no es suficiente para asegurar el acceso pleno, pues se deberán tomar en cuenta los diversos elementos que aquí se han expuesto para que esto sea posible.

En este mismo sentido, el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (2007) señala que la Procuraduría Social adscribirá a los defensores de oficio que se requieran y permita la capacidad presupuestal. Es por eso que para que el defensor de oficio del fuero común pueda ser un factor de acceso a la justicia federal, es pertinente proponer el que se reforme el artículo 16 de esta ley, donde se adicione la leyenda que establezca que para la asignación de defensores de oficio se tomará en cuenta por sobre todo la necesidad que demande la sociedad, para lo que deberá incrementar los recursos tanto materiales como humanos que son asignados a cada delegación regional y a cada partido judicial, para que las defensorías de oficio presten un servicio que garantice de forma plena el acceso a la justicia de los usuarios de ese servicio.

2.7. Propuestas

De acuerdo con el estudio llevado a cabo y con los resultados de la investigación, tanto documental como empírica, y tomando en cuenta las conclusiones anteriormente descritas, así como con la intención de que el acceso a la justicia a través del juicio de amparo por parte de los ciudadanos de Jalisco, al contratar a un defensor de oficio del fuero común, no siga siendo una demagogia jurídica ni gubernamental, es por lo que resulta pertinente realizar las siguientes propuestas.

Primeramente, como ya se dijo antes, está la propuesta de que se reforme el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (2007), adicionando la leyenda que establezca que para la asignación de defensores de oficio se tomará en cuenta por sobre todo la necesidad que demande la sociedad, para lo que deberá incrementar los recursos, tanto materiales como humanos, que son asignados a cada delegación regional y a cada partido judicial para que las defensorías de oficio presten un servicio que garantice de forma plena el acceso a la justicia de los usuarios de ese servicio.

Artículo 16. La Procuraduría Social, adscribirá los defensores de oficio que se requieran y permita la capacidad presupuestal en:

- I. [...];
- II. [...];
- III. [...];
- IV. [...];
- V. [...]; y
- VI. [...].

Para la asignación de defensores de oficio se tomará en cuenta por sobre todo la necesidad que demande la sociedad; para lo que se deberá incrementar los recursos, tanto materiales como humanos, a cada delegación regional y a cada partido judicial para que las defensorías de oficio presten un servicio que garantice de forma plena el acceso a la justicia de los usuarios de ese servicio.¹

Y dará las instrucciones a subprocurador de defensoría de oficio para que, en coordinación con el director de segunda instancia y amparo, se cerciore de que esta capacitación se lleve a cabo.

Artículo 17. Son atribuciones de los agentes sociales adcritos a la Subprocuraduría de la Defensoría de Oficio:

- I. [...];
- II. [...];
- III. [...];
- IV. Interponer demandas de Amparo, asistir y representar en los juicios de tal naturaleza, a sus defendidos, cuando estimen que existen en contra de estos, violaciones a las garantías constitucionales.

¹ Este párrafo equivale a la reforma propuesta para el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social.

Para lograr el cumplimiento de esta fracción el Procurador Social gestionará los recursos necesarios y dará las instrucciones al Subprocurador de defensoría de oficio para que en coordinación con el director de segunda instancia y amparo para que se cumpla plenamente con esta atribución.²

- V. [...];
- VI. [...]; y
- VII. [...].

Finalmente, también se propone que se incluya en cada informe anual que rinda el procurador social un apartado que detalle los datos estadísticos en todo lo relacionado con el juicio de amparo y que dichos datos sean publicados en la página web oficial de la Procuraduría Social y con esto dar cumplimiento con la Ley de Acceso a la Información.

Bibliografía

- ÁLVAREZ LEDESMA, M. (2002). *Introducción al derecho*. México: Ed. McGraw-Hill.
- ARELLANO GARCÍA, C. (2005). *El juicio de amparo* (10.ª ed.). México: Porrúa.
- BONILLA LÓPEZ, M. (1999). *Tribunales, territorios y acceso a la justicia*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 5, 45-98.
- CAPPELLETTI, M. Y GARTH, B. (1996). *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos* (Mónica Miranda, trad.). México: FCE.
- CARBONELL, M. (2004). *Los derechos fundamentales en México*. México: CNDH-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CÁRCOVA, C.M. (S.F.) *Acceso a la justicia: exclusión y aculturación. Urbe et ius*. Revista de opinión jurídica. Recuperado de <http://cejamericas.org/index.php/es/component/search/?searchword=c%C3%A1rcova&searchphrase=all&Itemid=2482>
- CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE JALISCO (2012). *Directorio Oficial 2012*. Recuperado de www.cjj.mx/pdf/.../13-8/directorio.pdf
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1981). Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969. Aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980. Ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

² Este párrafo equivale a la reforma propuesta para el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Social.

- DEL ARENAL MARTÍNEZ, V.R. (2007). *Enciclopedia sobre el Derecho de Amparo*. Manual del Usuario. México: Gobierno de Jalisco.
- ESPASA (2001). *Diccionario Jurídico Espasa* (2001). Madrid: Espasa-Siglo XXI.
Recuperado de <http://www.argentinawarez.com/ebooks-gratis/150702-diccionario-juridico-espasa.html>
- ESQUINCA MUÑOA, C. (2006). *Los defensores de oficio en México*. México: Editorial Porrúa.
- FIX FIERRO, H. Y LÓPEZ AYLLÓN, S. (2001). El acceso a la justicia en México: Una reflexión multidisciplinaria. En *Justicia. Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional I* (pp. 111-142). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/92/8.pdf>
- FLORES TERRÍQUEZ, E. (2006). Impartición discriminatoria de justicia (Un panorama del acceso a la justicia en México y en la Región Costa Sur de Jalisco). *Letras Jurídicas: revista electrónica de Derecho* 2, 1-23. Recuperado de <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/02/EFT2006.pdf>
- GARZA GARCÍA, C.C. (1997) *Derecho constitucional mexicano*. México: McGraw-Hill.
- GOBIERNO DE JALISCO Y PROCURADURÍA SOCIAL (2010). *Informe anual 2010*.
Recuperado de [http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/F6E1968601E1AF1D0625730F005CA630/\\$FILE/PS_2010.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/F6E1968601E1AF1D0625730F005CA630/$FILE/PS_2010.pdf)
- GONZÁLEZ A. CARANCÁ, J.L. (2000, septiembre-octubre). El efectivo acceso a la justicia: un requisito para el desarrollo con estabilidad social. *Revista Anales de Jurisprudencia*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Sexta Época (pp. 397-445).
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. Y BAPTISTA LUCIO, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). México: McGraw-Hill.
- NACIONES UNIDAS (ONU) (2007). *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dignidad y Justicia para todos. 60 aniversario. Edición especial- 1948-2010*.
Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2007). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Aprobado por la Comisión el 7 de septiembre de 2007. Recuperado de <http://www.cidh.org>
- ORTIZ MAYAGOITIA, G.I. (2011, junio). La defensoría pública: instrumento para la exigibilidad de derechos fundamentales. *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, 11, 299-316.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2010). *IUS 2010* [CD-ROOM]. Jurisprudencia y tesis aisladas: junio 1917-diciembre 2010. México.
- RAWLS, J. (2003). *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2001). Amparo. En *Diccionario de la lengua española* (22.ª ed.). Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=amparo>

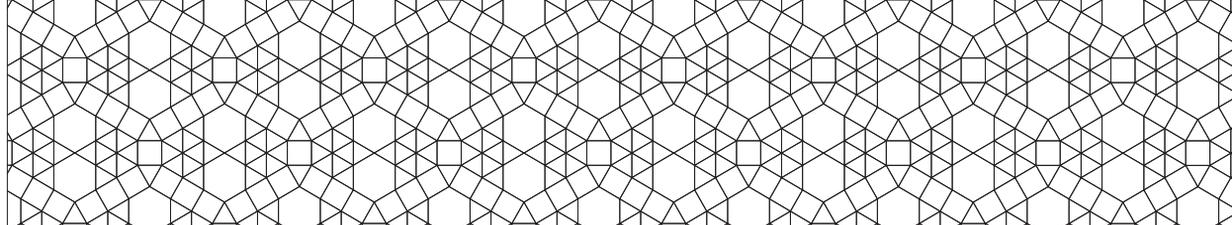
- RODRÍGUEZ LOZANO, A. (2000, enero-junio). Por un acceso real a la justicia en México. El caso del Instituto de la Defensoría Pública. *Revista electrónica Cuestiones Constitucionales*, 2, 239-250.
- SÁNCHEZ GIL, R. (S.F.). *El derecho de acceso a la justicia y el amparo mexicano* (documento electrónico). Recuperado de http://www.iidpc.org/revistas/4/pdf/243_279.pdf
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2011, 15 de febrero). *Segundo periodo ordinario*. Gaceta 208, p. 56. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7264>
- SUÁREZ CASTRO, F.C. (S.F.). *Acceso a la justicia y cultura del servicio*. Trabajo de tesis. Poder Judicial del Estado de Tabasco. Disponible en: <http://www.tsj-tabasco.gob.mx/resources/pdf/biblioteca/accesojusticiaycultura.pdf>

Leyes, pactos y reglamentos

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO (1917, 2 de agosto). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* (última reforma, 20 de marzo de 2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso del Estado. Recuperado de <http://congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma DOF, 19 de julio de 2013). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (IILSEN) (2003). *Nueva Ley de Amparo*. México.
- LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013, 2 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>
- LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1995, 26 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>
- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA SOCIAL (2007, 16 de enero). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. México: Secretaría del H. Congreso del Estado. Recuperado de <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/normatividad/leyes-estatales/788>
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1981, 20 mayo). *Diario Oficial de la Federación*. México: H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/tratadosinternacionales/ArchivosTexto/22835004.doc%E2%80%8E>

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO (1995, 8 de agosto). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. México: H. Congreso del Estado. Recuperado de: <http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>

REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL ESTADO DE JALISCO (2007, 27 de abril). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* (última reforma, 1 de diciembre de 2012). México: Gobierno de Jalisco. Recuperado de <http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>



CAPÍTULO 3

La suplencia de la queja deficiente, el amparo de estricto derecho y la formación de abogados

BERTHA ESTHER FLORES TERRÍQUEZ

LAURA GEORGINA FONG GOLLAZ

3.1. Problematicación

La igualdad jurídica como derecho fundamental implica una *garantía* para su preservación, y como tal, se convierte en una prerrogativa para el gobernado, y en un límite para el Estado. Es decir, no es un asunto de particulares, sino que es un derecho público de la persona frente al Estado, por lo que este tiene que garantizarle a aquella que va a tener un trato igualitario. En virtud de ello, se infiere que el principio de la *suplencia de la queja deficiente* que instituye el artículo 107 constitucional en su fracción II, y el artículo 79 de la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013), así como el principio del *amparo de estricto derecho*, contravienen la igualdad jurídica y la equidad procedimental.

La suplencia de la queja deficiente, como institución procesal establecida en la Carta Magna, es de carácter proteccionista y antiformalista. Su plena expresión la encontramos específicamente en el derecho agrario, porque en el juicio de amparo en materia agraria la suplencia de la deficiencia de la queja opera incluso en exposiciones, comparecencias y alegatos, cuando participan como quejosos o terceros interesados los núcleos de población ejidal o comunal, los ejidatarios y comuneros, así como en general quienes pertenezcan a la clase campesina con relación a los ejidos y las comunidades indígenas. En materia laboral dicho principio procesal solo aplica para el trabajador, sin establecer cuál es la situación en este supuesto acerca del tercero interesado.

Cabe decir que las materias del derecho antes referidas, agrario y laboral, además de la materia penal, cuentan con la protección procedimental de la suplencia de la queja; situación que no aplica, tratándose del derecho común o del derecho privado, en el derecho civil y mercantil, así como en el derecho administrativo. Tal circunstancia de su aplicación específica, en determinadas materias de la ciencia jurídica y en situaciones particulares, genera desigualdad jurídica y procedimental por el hecho de que el trámite del juicio de amparo, por lo técnico del mismo, sin importar el tipo de materia, necesariamente contará con la asistencia y patrocinio de un profesional del derecho, quien como conocedor de dicha técnica, deberá hacer un planteamiento completo e integral, cuestión suficiente para dejar de considerar la existencia de dos tipos de juicios de amparo:

- Aquel que de acuerdo a la materia es susceptible de contar con el beneficio procesal de la suplencia de la queja deficiente, y
- El de estricto derecho, que se tramita apegado al cumplimiento de las formalidades establecidas en la literalidad de la ley.

Así pues, esta doble existencia y su aplicación genera desigualdad jurídica y procedimental a los justiciables que participen en este como quejosos, o en su caso como terceros interesados. Por tanto, todo lo antes planteado nos lleva a la formulación de las siguientes preguntas:

- ¿Por qué dar un trato diferenciado al quejoso en el juicio de amparo en materias del derecho agrario, laboral en el caso del trabajador y penal para el procesado?
- Al establecer el legislador el principio de la suplencia de la queja deficiente, en el juicio de amparo en las ramas del derecho penal, laboral y agrario, ¿considera que la preparación profesional del abogado en estas ramas de la ciencia jurídica, es insuficiente?
- En el México actual, ¿se justifica la existencia de dos procedimientos diferentes del juicio de amparo, el relativo a la suplencia de la queja deficiente y del amparo de estricto derecho?

3.2. Naturaleza jurídica del amparo

Esta deviene de que el amparo, como tal, constituye un juicio que se desarrolla en una serie de etapas procesales; que tiene un objeto social y un interés público enfocados a preservar el orden y tutela de los derechos humanos reconocidos por la Constitución. Estas consideraciones que se toman en cuenta para darle el carácter de juicio, las podemos apreciar principalmente en el juicio de *amparo indirecto* o *biinstancial* (del cual se harán precisiones más adelante), ya que este cumple con

todas esas características procedimentales del juicio; asimismo, se tramita ante un órgano jurisdiccional, en este caso los juzgados de distrito, los cuales resolverán la controversia en la que concurren la parte actora representada por el *quejoso* y la parte demandada representada por la *autoridad responsable*. Ambas aportarán y anunciarán sus pruebas, participarán en su desahogo, formularán sus alegatos, desahogarán los trámites y presentarán las promociones correspondientes para impulsar el procedimiento, hasta lograr obtener una resolución.

En lo que respecta al *amparo directo* o *uniinstancial* –mismo que se trata en el siguiente tema–, se le reconoce más como un recurso; algunos juristas mexicanos afirman que este es una instancia más del juicio en el que se pronunció la sentencia definitiva, objeto de la reclamación ante el tribunal de amparo. Sin embargo, bajo estas condiciones se puede sostener que el amparo es un juicio, siempre que no se tramite por violación a las garantías de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. Si el trámite se lleva a efecto por violación de las garantías que aquí se especificaron, entonces se considera como un recurso que tutela el amparo, ya que el control de la legalidad ha sido elevado al rango de derecho humano y como tal debe ser protegido por este.

En la actualidad, el amparo protege tanto los postulados de la Constitución como la legislación secundaria en general, y procede de igual forma para reparar actos directamente inconstitucionales como los que solo por medio de las violaciones a la ley ordinaria redundan en una infracción indirecta a los mandatos de la Constitución, de manera que tiene funciones de control constitucional y de revisión de la legalidad en general. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el amparo no es un recurso que dé lugar a una nueva instancia, sino un procedimiento o juicio autónomo e independiente de aquel donde se originó el acto reclamado (Espinoza Barragán, 2005, p. 34).

Clasificación del amparo y partes que intervienen

Tradicionalmente encontramos que en nuestro régimen y doctrina se hace una clasificación del juicio de amparo en dos ramas: el amparo indirecto o biinstancial y el amparo directo o uniinstancial; clasificación que se da en atención a las instancias ante las que se tramitan y de acuerdo al tipo de actos contra los que se interpongan.

Amparo indirecto

Trámite jurisdiccional que implica dos instancias. La primera ante el juez de distrito, y la segunda, acontece solo si una de las partes hace valer el *recurso de revisión* contra el fallo emitido por dicho juzgador. Este recurso se tramita ante

los tribunales colegidos o la Suprema Corte de Justicia, y procede esencialmente contra cualquier acto de autoridad que no constituya sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio. Dicha procedencia está sustentada en la fracción VII del artículo 107 constitucional y en el numeral 108 de la nueva Ley de Amparo (2013).

Amparo directo

Es aquel que llega de manera directa a los tribunales colegidos y cuya sustanciación se realiza en una sola instancia, de tal suerte que por eso también se le conozca como amparo uniinstancial. Es procedente en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio. Cabe decir que a pesar de que una de las principales características de este tipo de amparo es su desarrollo o sustanciación en una sola instancia, existe una excepción a la regla, consistente en que puede tener una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia, si una de las partes interpone *recurso de revisión* contra la sentencia dictada por el tribunal colegiado, siempre que esta se decida sobre la constitucionalidad de leyes federales, locales o del Distrito Federal, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República, por los gobernadores de los estados o del Distrito Federal, o sobre la interpretación directa de un precepto constitucional (Espinoza Barragán, 2005, pp. 124, 157 y 158).

Ahora bien, volviendo a la clasificación del amparo mexicano, Arellano García (2005, pp. 345 y 346) menciona una organización más nutrida y extensa a la tradicional anteriormente analizada (amparo directo e indirecto), y en cita de diversos tratadistas mexicanos como Ignacio Burgoa, Héctor Fix Zamudio, Juventino Castro, Eduardo Pallares y Mariano Azuela, encontramos que Pallares (citado por Arellano García, 2005) establece varios tipos de amparos:

Entre ellos está el amparo-casación, que es aquel que se interpone contra las sentencias definitivas pronunciadas en los juicios civiles, penales y laborales. Desde el punto de vista de su validez y eficacia, los clasifica en amparos procedentes, improcedentes, fundados, infundados y sin materia. Por razón de su naturaleza jurídica o materia en la que se da el acto reclamado, los clasifica en administrativos, agrarios, civiles, contra leyes, laborales, penales y contra actos atentatorios. Por otro lado, desde la perspectiva de las autoridades competentes para conocer del amparo, los clasifica en amparos ante los jueces de distrito, amparos ante tribunales colegidos y ante la Suprema Corte de Justicia. En cuanto a las sentencias que den lugar a su tramitación son directos o indirectos. Finalmente, desde el ángulo de la autoridad contra la que se promueve el amparo son: amparos contra autoridad común, contra los jueces de distrito y contra los tribunales de circuito.

De lo ya mencionado, Azuela (citado por Arellano García, 2005), por su parte, clasifica el amparo solamente en directos o indirectos, y le da una relevancia a

su estudio bajo esta clasificación, dada la importancia de hacer esa separación fundamental de competencia entre los dos tipos de amparo, de su tramitación y procedencia.

Asimismo, Fix Zamudio (citado por Arellano García, 2005), siguiendo a Niceto Alcalá-Zamora y Chávez del Castillo, establece tres tipos de amparo: amparo como recurso de inconstitucionalidad, el de garantías individuales y el amparo de casación.

Juventino Castro (citado por Arellano García, 2005) habla de cuatro tipos de amparo: el amparo contra leyes inconstitucionales, el amparo-soberanía, el amparo-casación y el amparo-garantías. Para dicho jurista, los cuatro constituyen procesos constitucionales de defensa o protección contra actos de disfunción de los organismos públicos revestidos de imperio.

Por último, bajo el enfoque de la Ley de Amparo (2009), este se clasifica en dos sectores: el amparo ante los juzgados de distrito (indirecto), regulado por el título segundo de dicha ley, y el amparo ante la Suprema Corte de Justicia o ante tribunales colegiados de circuito (directo), regulado por el título tercero de la multicitada Ley de Amparo.

3.3. La suplencia de la queja deficiente y el amparo de estricto derecho

En opinión del historiador constitucional Jorge Sayeg Helú (citado por Tenorio Godínez, 2006, p. 27), la institución de la suplencia de la queja constituye uno de los principios sustanciales de carácter proteccionista que responde a la esencia justiciera de la Constitución; a través de ella son subsanadas las deficiencias técnicas que llegaren a presentar los escritos en que los quejosos manifiesten su querrela; por esta, los magistrados y los jueces de los tribunales (en nuestro caso particular, los jueces de distrito y los tribunales de circuito así como la Suprema Corte de Justicia) y los peritos en derecho, tienen la obligación de pasar por alto los defectos técnicos de las demandas en las sentencias que dicten, pues con muy justa razón ha llegado a considerarse que ni la ignorancia, ni la pobreza, pueden ser motivo de la denegación de derechos y de la justicia, máxime si tomamos en cuenta que parecen ser ellas, fundamentalmente, las causas generadas de dichas deficiencias.

Por lo que respecta al amparo de estricto derecho, encontramos que Felipe Tena Ramírez (2003), apunta:

El Código de 1908 acentúa el tratamiento excepcional y riguroso del amparo civil; lo llama por primera vez “de estricto derecho” y con cierto énfasis dispone de la

resolución que en él se dicte deberá sujetarse a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ellos (p. xvii).

Desde luego, con lo anterior se ratifica que tratándose del amparo de estricto derecho, los conceptos de violación no podían ser alterados en beneficio del quejoso. Tena Ramírez lo describe como un *rigorismo*. Más aún, lo señalaríamos como un obstáculo para la impartición de justicia, entendida esta en su sentido más estricto, pues se dejan desprotegidos gran parte de los gobernados, frente a los formalismos jurídicos establecidos por la ley en esta materia. Así, contra este rigorismo de un planteamiento, desarrollo y resolución, seguidos conforme a la literalidad de la ley, surge el principio constitucional de la suplencia de la queja deficiente, que constituye específicamente en materia del juicio de amparo agrario, una verdadera intromisión por parte del juzgador a favor de comuneros, ejidatarios y núcleos de población ejidal, que a nuestra consideración es violatoria del diverso principio constitucional de igualdad jurídica y procedimental. No obstante, habrá que reconocer que en torno a esta institución se ha fortalecido el criterio, en el sentido de que doctrinistas, impartidores de justicia, juristas e incluso justiciables pertenecientes a los grupos sociales protegidos por esta institución procedimental, la perciban como un privilegio que debe permanecer, catalogándola como un medio de reivindicación procedimental o como una forma de igualar a los desiguales.

Este criterio, consideramos, debe ser revisable en virtud de que en este país, como en muchos otros de América Latina y de otros lugares del mundo, la formación de abogados es abundante, es decir, hay una variada oferta del servicio de patrocinio legal por parte del perito o profesional de la ciencia jurídica; elemento idóneo con cuya intervención profesional en el patrocinio de las partes se cumple y equipara la igualdad jurídica y procedimental, porque con su pericia jurídica evita defectos técnicos en la formulación de los planteamientos y está al cuidado del desarrollo procedimental e incluso de la resolución que recaiga en el juicio de amparo.

Sin embargo, al reflexionar que la suplencia de la queja deficiente es vista como un medio de reivindicación procedimental en materia del juicio de amparo, habrá que hacer un análisis de sus antecedentes y fortalecimiento como institución instaurada en la ley suprema y en la propia Ley de Amparo vigente. Su antecedente directo actual es que nace en la Constitución Política mexicana de 1917, ya que ni la Constitución de 1857, ni las leyes orgánicas del amparo de 1861, 1869 y 1882, ni, por último, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, reconoce la facultad de los tribunales federales para suplir deficiencias que aparecieran en las demandas de amparo presentadas ante ellos, cualquiera que fuese la naturaleza del acto reclamado en la queja respectiva. Entonces, como tal, no existía hasta después de la Constitución de 1917.

Cabe señalar que tratadistas consideran que el primer antecedente de esta institución es el que actualmente se conoce como *suplencia del error*, pues como lo explica Tenorio Godínez Lázaro (2006, p. 270), en su obra *La suplencia en el derecho procesal familiar*, tal precepto se encuentra consagrado en la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, que se decretó durante el mandato del entonces presidente de la República, Manuel González. En dicha Ley Orgánica, en su capítulo VII, denominado “Las Sentencias de la Suprema Corte”, en su artículo 42, se decía que tanto ese alto tribunal como los juzgados de distrito, en sus sentencias podrían suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada otorgando el amparo por la garantía cuya violación apareciera comprobada en autos, aunque no se hubiera mencionado en la demanda.

Ya en la Constitución Política de 1917, en su artículo 107, concretamente en el segundo párrafo de la fracción II, antes de sus reformas se encontraba la siguiente redacción:

La Suprema Corte, no obstante esta regla (la establecida en el párrafo primero de la misma fracción, y que se refiere a la procedencia y requisitos del Juicio de Amparo en los juicios Civiles y Penales) podrá suplir la Deficiencia de la Queja en un juicio Penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación (Carbonell, 2009, p. 116).

Actualmente este segundo párrafo se lee así: “En el juicio de Amparo deberá suplirse la Deficiencia de la Queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución” (Carbonell, 2009, p. 116).

Tal como se observa, se realizó un traslado de ciertas cuestiones normativas, regulándose ahora en las leyes reglamentarias de los artículos inmediatos, pero con el mismo peso constitucional. Al respecto nos explica Juventino Castro (2003):

El Poder Renovador de la Constitución resolvió en 1986 abandonar el casuismo en el señalamiento de las suplencias autorizadas, y que se utilizó en las reformas de 1951, para incluir la suplencia en tratándose de actos reclamados que se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte; ratificó la penal, y agregó la de la parte obrera en materia del trabajo, pero solo a favor del trabajador; y la de 1967 que agregó la suplencia en amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, y el inicio de agraria a favor de los ejidatarios o comuneros. En su lugar –y mediante una sencilla remisión a la Ley Reglamentaria–, el texto constitucional dejó el casuismo en la permisión de la suplencia, casi para todo tipo de amparos, aunque continúen muy restringidos los amparos civiles y los administrativos (p. 2).

Es muy acertado lo que explica el tratadista, porque mientras en otras ramas del derecho existe la suplencia de la queja a plenitud, en los amparos civiles y administrativos solo se limita a lo siguiente: a) cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, y b) cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

El precepto constitucional actualmente se reglamenta en el artículo 79 de la nueva Ley de Amparo (2013) en sus siete fracciones.

Después de la alusión a la suplencia de la queja deficiente que establece el numeral 107 de la Carta Magna, en ningún otro precepto constitucional se vuelve a establecer alguna cita a esta institución. Cabe aclarar que incluso en la exposición de motivos con la cual don Venustiano Carranza acompañó a los constituyentes, el proyecto de Constitución de 1917 no menciona a la institución, y, finalmente, al discutirse en el seno del constituyente el artículo 107, no existe mención ni inferencia de especie alguna de los antecedentes de la disposición que comentamos, ni las razones pertinentes que se tuvieron en cuenta para su inclusión en el texto constitucional, por lo que la suplencia de la queja deficiente tiene su origen de forma imprecisa y definitiva e infundada en la Carta Magna de 1917, sin indicios de fundamentación histórica ni doctrinaria, aun cuando en la legislación anterior se hablaba de la suplencia del error, mas no de la suplencia de la queja en sí como una institución jurídica bien establecida; ni más aun se ha encontrado un texto legal, nacional o extranjero, que en forma directa la anteceda, o principios jurídicos previos que la fundamenten, por lo que es preciso concluir que el constituyente mexicano de 1916-1917 es creador de la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo, otra institución procesal de origen nacional. Quedan, sin embargo, en la incertidumbre los motivos de su creación y los fines exactos que persigue.

Posible motivación del surgimiento de la suplencia de la queja deficiente

Existen varias hipótesis razonables que proporcionan un acercamiento aproximado respecto del origen de la institución jurídica de la suplencia de la queja; en este orden de ideas, Armando Chávez Camacho (1943, citado por Castro, 2003, pp. 3 y 4), conjeturando sobre la posible motivación jurídica, lógica o filosófica de la creación de la suplencia de la queja deficiente, enumera diversas hipótesis personales o atribuidas a profesores de la ciencia jurídica, entre ellas:

- a. “Se trata de una Institución con antecedentes posiblemente en una ley recopilada, ya que la Audiencia de la Nueva España hacía suplencias con espíritu amplísimo, en numerosas causas”. En la anterior hipótesis, Chávez Camacho,

establece la posibilidad de una suplencia de la queja con orígenes coloniales, lo cual puede ser una idea un poco ficticia, pues ante las irregularidades de esa época difícilmente se podía llegar a pensar en un sistema proteccionista como lo es la suplencia de la queja deficiente.

- b. Sin antecedentes legislativos aparece directamente en la Constitución de 1917, por motivos políticos, y como una reacción contra las persecuciones a opositoristas, a quienes frecuentemente se les acusaba de supuestos delitos para alejarlos de sus actividades públicas, y que recurrían a defensores improvisados que interponían demandas de amparos deficientes, que por ello no prosperaban.

Esta es una conjetura con mucho margen de posibilidad, pues una de las premisas que se persiguen mediante dicha institución, es el equilibrio procesal entre quienes intervienen como partes dentro del juicio de amparo, y al existir tal desequilibrio, se buscaba poner como contrapeso, la suplencia de la queja ante tales irregularidades.

- c. “La Suplencia tiene un origen jurisprudencial, que al perfeccionar la institución jurídica del amparo pasó posteriormente a la Constitución”. Con esta hipótesis se le atribuye la creación de tal institución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual por medio de la interpretación eficaz de la ley, da origen a la suplencia de la queja, paralelo a una evolución trascendente del juicio de amparo.
- d. “La Suplencia corresponde a una tendencia de los tratadistas y de la jurisprudencia, encaminada a eliminar el rigorismo jurídico cuando se trata de la vida o de la libertad”. Lo anterior tiende a la posibilidad de que al establecer como prioridades fundamentales la vida y la libertad, se tiene como consecuencia la abolición de toda clase de formalismos.
- e. “Existe una relación histórica entre las dos suplencias, es decir, que la Suplencia de la Queja Deficiente surgió como una imitación a la suplencia del error”. También existe la posibilidad referente a una suplencia de la queja surgida como consecuencia de la suplencia del error, esta última estaba regulada con anterioridad.
- f. La Suplencia tiene un origen psicológico que encontró finalmente una formulación jurídica positiva, con base en el hecho de que el juzgador, no pudiendo liberarse completamente del planteamiento, así mismo de todo el proceso en sus aspectos íntegros, aun los planteados, termina por suplir los alegados –insuficientes–, por los omitidos, que si resultan procedentes.

Lo dicho en el párrafo anterior tiene mucha certidumbre, pues múltiples opiniones de tratadistas y conocedores del derecho establecen que es más fácil aplicar justicia con base en la suplencia de la queja, en lugar de aplicar el amparo de estricto derecho, en la búsqueda y fundamentación de las causas de improcedencia, ante tal rigorismo jurídico.

- g. “La Suplencia es un resto de aquella forma liberal y amplísima del amparo clásico, antes de que se aceptara legalmente el juicio por inexacta aplicación de la ley”. Esta conjetura la podemos interpretar tomando en cuenta que no existía una regulación jurídica precisa sobre tal institución, con lo cual daba a entender la existencia de un margen más amplio en cuanto a la protección de los derechos del gobernado se refiere.

Armando Chávez Camacho (1943, citado por Castro, 2003) también hace mención de que alguna o todas las causas posibles que estableció han tenido gran influencia necesariamente en la creación de la suplencia de la queja deficiente; sin embargo, sin más antecedente que la norma constitucional, el análisis debe ser jurídico, y sus consecuencias, de la misma naturaleza. En último caso la fundamentación de la suplencia podría calificarse de conjetura jurídica, que ratificaría su eficacia ante la interpretación jurisprudencial.

No obstante, es importante simultáneamente a la motivación jurídica de la institución de la suplencia de la queja, en los juicios de amparo, al nacer a la vida jurídica en la Constitución de 1917, insistir en los siguientes aspectos:

1. La suplencia de la queja solo es permitida originalmente cuando el acto reclamado deriva de un juicio penal.
2. Solo procede cuando la Suprema Corte encuentre: a) que en contra del quejoso hubo una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa; o b) que se ha juzgado al quejoso por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

En cuanto al primer punto, procede hacernos los siguientes planteamientos: ¿Cuál es la razón de que exclusivamente se supla la deficiencia de la queja por actos derivados de juicios penales y no se concede igualmente por actos derivados de juicios civiles o mercantiles, y en general de los actos administrativos o en juicios laborales? ¿Por qué debe otorgárseles privilegios procesales a los enjuiciados penalmente que no se amplía a los quejosos en procedimientos no penales?

Lo anterior nos lleva a inferir que el carácter paternalista de la suplencia de la queja en materia penal obedece a la circunstancia ineludible de que existen derechos prioritarios a favor de los agraviados que no pueden dejarse fuera del alcance de la legalidad. Es suficiente manifestar que el proceso penal persigue el establecimiento de la verdad real o material y no de la verdad formal, la cual se busca en el proceso civil, asimilando al proceso civil genéricamente al no penal, independientemente de la consideración fundamental de que estos conceptos deben tomarse con reservas, ya que la verdad no puede ser más que una, única, y no admite clasificaciones: es o no es.

Es pertinente tomar en cuenta también que se habla de tendencias generales en ambos juicios, las cuales admiten en la práctica excepciones. En una palabra:

los formalismos de los juicios civiles, que tienden a establecer verdades legales, en ocasiones ficticias, son consecutivos de situaciones jurídicas estables y pueden contener errores que sí tienden a ser superados en el proceso penal. En el proceso civil se puede fabricar una verdad diferente a la real, y el juzgador puede tomar esta verdad como cierta, tomando en cuenta desde este punto de vista que el encargado de impartir justicia es un ente de buena fe, pues solamente resuelve y realiza los razonamientos jurídicos de acuerdo a las pruebas y argumentos que le hacen llegar las partes. En los juicios del orden penal, la verdad real es imprescindible, pues el juzgador debe conocer ciertamente tal hecho jurídico para poder emitir una resolución eficaz, sin que quede sujeta a duda.

Juventino Castro (2003) establece que es evidente el paternalismo a favor del derecho penal y al respecto apunta lo siguiente:

La aceptación de tal criterio en la técnica actual del juicio de amparo –en la imposibilidad de citar innúmeros ejemplos–, queda de manifiesto en el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte, cuando dispone que las sentencias definitivas en materia penal pueden ser impugnadas mediante juicio constitucional por el reo en cualquier tiempo, y no por dentro de los quince días que fija la ley, al considerar que jamás puede reputarse consentido un acto privativo de la libertad (p. 6).

Lo anterior, al mismo tiempo y como ya se expresaba en líneas precedentes, tiene su motivación en el reconocimiento de que en el proceso penal los acusados tienen en peligro sus más altos intereses, como los son la vida, la libertad y los derechos fundamentales, y no derechos exclusivamente económicos, como ocurre en los juicios civiles, a los cuales se les da una inferior valoración jurídica, ya que en materia civil una vulnerabilidad máxima a los derechos del gobernado sería la insolvencia. Por ello en materia penal se toma en cuenta el beneficio de la duda a favor del gobernado, lo cual no podría ocurrir en materia civil o mercantil.

Sin embargo, tenemos otras circunstancias: el principio procesal de la igualdad de las partes, el cual rige amplia y totalmente en los juicios civiles, no tiene la misma aplicación en el proceso penal en razón de que el Ministerio Público, considerado realmente parte y verdadera autoridad en todo momento, no guarda una relación de igualdad, sino de superioridad, en relación con el procesado, por tal causa, tanto en la legislación común como en la constitucional, se intenta equilibrar sus posiciones, otorgándoseles prerrogativas especiales a los indiciados o procesados.

Se confirma lo dicho remitiéndonos al derecho fundamental y su garantía consignada en el artículo 20 constitucional, que establece no solo el derecho del procesado de ser oído en su defensa, sino la obligación a cargo del Estado de proporcionarle tal defensa, aun contra su voluntad, por medio de un defensor público, y además el hecho de que nadie puede ser penalmente encausado en ausencia, no siendo posible, como en los juicios civiles, el seguir un proceso penal

en rebeldía, lo cual sería absurdo, pues no se puede iniciar un juicio y llevarlo a cabo en todas y cada una de sus etapas, en ausencia del presunto culpable, pues constitucionalmente se tiene el derecho de audiencia.

Suplencia de la queja deficiente en el amparo agrario

En el amparo agrario, la institución procesal de la suplencia de la queja refleja su mayor plenitud, la cual sigue ocurriendo a pesar de las reformas que dieron lugar a la nueva Ley de Amparo (2013). Es decir, siguen existiendo privilegios procedimentales de tipo exclusivo para los núcleos ejidales y comunales, así como individualmente para ejidatarios y comuneros. Si bien es cierto que ya no se contempla en la nueva ley la regulación específica del amparo en materia agraria, en la actual regulación de la suplencia de la deficiencia de la queja, que encontramos en el numeral 79 de una manera sucinta en su fracción IV, se especifican los supuestos procedimentales de la suplencia en esta materia, donde encontramos nuevamente que en estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y las exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan por motivo de dichos juicios. Esto nos remite al artículo 17 de la misma Ley de Amparo vigente, en cuya fracción III encontramos un acotamiento al plazo de siete años para presentar el amparo contra actos que se encaminen a privar total o parcialmente de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a los núcleos ejidales o comunales, aclarando que dicho plazo cuenta a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados.

Cabe agregar que la suplencia de la queja en pro de estas entidades se introdujo por medio de los decretos del 30 de octubre de 1962 y 3 de enero de 1963, y desde luego obedece a razones similares que determinaron la suplencia en materia laboral, ya que se han considerado al derecho agrario y derecho del trabajo en su carácter de estatutos protectores de las clases económicamente débiles; estos constituyen dos ramas paralelas del moderno derecho social (Fix Zamudio, 1961, pp. 179 y ss).

Así pues, no queda duda del proteccionismo de esta institución a favor de los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en cuanto a las prerrogativas consagradas en el artículo 27 constitucional.

Personalidad en el juicio de amparo agrario

De acuerdo a lo establecido por el numeral 213 de la anterior Ley de Amparo (2009), la representación de los núcleos agrarios correspondía a las siguientes personas:

- Los comisariados ejidales o de bienes comunales.
- Los miembros del comisariado o del Consejo de Vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo.
- Quienes (conforme los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria) tuvieran la representación para casos de restitución, dotación y de ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Siendo estas personas quienes podrían hacer válida la suplencia de la queja deficiente, cuando el juzgador era omiso en la aplicación obligada de dicha institución procesal, podrían acreditar su personalidad de la siguiente manera:

1. Los miembros de los comisariados, de los consejos de vigilancia, de los comités particulares ejecutivos y los representantes de bienes comunales, con las credenciales que les hubiera expedido la autoridad competente y en su defecto, con simple oficio de la propia autoridad, o con copia del acta de la Asamblea General en que hubieren sido electos (no podría desconocerse su personalidad, aun cuando hubiere vencido el término para el que fueron electos, si no se hubiera hecho nueva elección y se acreditaba estar en la forma antes indicada).
2. Los ejidatarios o comuneros pertenecientes al núcleo de población perjudicado, con cualquier constancia fehaciente. Como se apreciaba, las formalidades en ese sentido son mínimas; incluso el hecho de que no se justificara la personalidad no era un impedimento para la procedencia de la suspensión provisional del acto reclamado, la cual podría ser concedida por el juzgador en tanto se justificara la personalidad; desde luego, además se preveía a las partes y se giraba la correspondiente solicitud a las autoridades para que proveyeran oportunamente las constancias necesarias.

La narrativa anterior respecto de las particularidades procedimentales que regulaban el amparo en materia agraria, a pesar del señalamiento exhaustivo de las mismas, no difiere en mucho de la actual regulación de la suplencia en el juicio de amparo que pueda hacerse valer en representación de los núcleos agrarios o con base en derechos individuales de las personas que los constituyen. Ahora bien, lo relativo al amparo agrario se encierra en la fracción IV del artículo 79 de la nueva Ley de Amparo (2013) en lo concerniente a la suplencia de la queja, correlacionándose con el artículo 12 de este mismo ordenamiento, que tiene que ver con la *capacidad y personería*.

Al respecto, este último numeral determina que el quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona

con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos procedentes, ofrecer y participar en el desahogo de pruebas, alegar en audiencias e incluso solicitar suspensión o diferimiento, así como realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Sin embargo, este mismo dispositivo aclara en su segundo párrafo que quedan excluidos de las anteriores prerrogativas las materias civil, mercantil, laboral –tratándose del patrón– o la administrativa, en cuyos casos la persona acreditada deberá encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado.

Por tanto, se infiere por exclusión que la suplencia de la queja deficiente se extiende hasta el principio del “autorizado” y que es entendible para las materias penal, laboral –tratándose del trabajador– y consecuentemente agraria, derivándose una especie de “populismo procedimental en el juicio de amparo”, y dando lugar al amparo de estricto derecho. Cabe decir que esto se encuentra precisamente en el segundo párrafo del artículo citado, al determinar que deberá ser abogado el autorizado en las mencionadas materias de derecho civil, mercantil, laboral en lo que concierne al patrón y administrativa, interpretándose que en estas y en este tipo de supuestos no procede la suplencia de la queja deficiente.

Por su parte, si el legislador consideró la continuación de la figura de la suplencia de la queja, con la intención de seguir resguardando derechos de determinados sectores sociales, lo cierto es que debió dar por terminada esta figura o, en su defecto, considerarla en cualquier supuesto del juicio de amparo, para terminar con la dualidad existente, como es el amparo de la suplencia de la queja y el amparo de estricto derecho. Lo que se reitera como punto de vista es que: se deben eliminar todos los obstáculos que implican los rigorismos y formalismos jurídicos, o bien, se puede hacer nula la suplencia de la queja para dar paso al amparo de estricto derecho; de esta forma le sumariamos un poco de coherencia a nuestro sistema jurídico al eliminar esa dualidad que tantas confusiones genera en el mundo del derecho.

Está por demás manifestar la propuesta acerca de lo que sería más conveniente ante la presencia del dilema que se estableció en los párrafos anteriores. Coincidimos con el jurista Juventino Castro en llamar al amparo de la suplencia de la queja deficiente como el *amparo de estricta justicia*, pero con aplicación general para todos los justiciables.

El criterio de las suscritas autoras no es en contra de la operancia de la suplencia de la queja, sino una forma de resaltar la necesidad de establecer dicha institución en otras partes de nuestro sistema jurídico, con la finalidad de propiciar un ambiente armónico, jurídicamente hablando, para que se determine legislativamente por un amparo de estricta justicia.

3.4. La formación de abogados

En cualquiera de las modalidades en que se haga valer el juicio de amparo, e incluso adelantándonos hipotéticamente a la posibilidad de que el legislador federal se decida a terminar con esta dualidad y dar por terminado este proteccionismo de desigualdad jurídica y procedimental, será un abogado, un profesional del derecho, el que deberá participar en el patrocinio y representación del quejoso y del tercero perjudicado; concluyéndose que el punto de la igualdad de las partes en el juicio de amparo lo deben generar los profesionales del derecho, quienes como se afirma, son los jurisperitos, los concededores y, en sí, aplicadores de la técnica jurídica y desde luego de la llamada *técnica de amparo*.

Llegado a este punto, se convierte en analizable, aunque sea de manera superficial, el proceso de la formación de abogados, es decir, presentar en el comentario y análisis todo ese trabajo académico y de organización para la enseñanza que permea en las facultades y escuelas de derecho del ámbito público o privado de la República mexicana.

A saber, en México, como en otros países de América Latina, la formación de abogados es abundante, lo que se puede considerar como una oportunidad o una debilidad para la mejora de la administración de justicia. Tal situación se irá aclarando con el desarrollo de este tema, ya que la formación de abogados, en cuanto a su pertinencia, implica una responsabilidad y un compromiso solidario con la sociedad de aquellos que participan en el proceso académico-administrativo de las universidades en lo que respecta a esta profesión, puesto que su desempeño es relevante en cuanto a que representa un medio para lograr la paz social a través de su intervención en la resolución de controversias que se suscitan entre las personas por virtud de sus múltiples relaciones, convirtiéndose en el factor que permiten la igualdad de las partes en su representación y patrocinio en los procedimientos ante los tribunales, tanto federales como del fuero común y todo tipo de instancias administrativas, incluido el contencioso administrativo.

Por tales motivos, la responsabilidad de las instituciones de educación superior debe tener una pertinente relación con el currículum académico de formación y actualización de los abogados, entre otros elementos, con la innovación y permanente actualización de los programas educativos, tanto a nivel licenciatura como de posgrado; asimismo, debe tener relación con la organización académica y administrativa para el aprendizaje del derecho; con la formación y permanente actualización de los profesores de la ciencia jurídica, porque la calidad de los abogados es un tema que le afecta principalmente a la sociedad y que tendrá que preocuparle al Estado, en el marco de la necesidad imperiosa de asegurar la justicia.

Gustavo Ferrari (1999a), colaborador del Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores) en Argentina, en su estudio sobre "Abogacía y acceso

a la justicia”, realiza un análisis acerca de la cuestión de la formación profesional y desempeño de los abogados, y entre otros asuntos, opina que la relación de la *profesión legal*, para ser de calidad, debe corresponder con el ahora considerado derecho fundamental de *el acceso a la justicia*, además, debe abordarse desde el punto de vista de su vinculación con la ciudadanía. En esta relación encontramos tres aspectos:

1. El acceso de la ciudadanía a los abogados.
2. La cantidad de abogados.
3. La calidad y la jerarquía de los abogados.

En lo que respecta al acceso de la ciudadanía a los abogados, se debe ponderar, a la vez, el tipo de prestación que estos ofrecen, el monto de sus honorarios, el mayor o menor conocimiento que se tenga de su desempeño y su formalidad en sí.

La prestación de los servicios profesionales, así como cualquier producto dentro de las relaciones capitalistas de consumo, están sujetos a la oferta y a la demanda; sin embargo, no es el caso estrictamente aplicable al de la prestación de servicios de asistencia jurídica, porque inexcusablemente estos son de una especial influencia e impacto social, pues todos sus eventos se relacionan con el sentir social respecto de la justicia, de resolución de conflictos individuales o de grupo, de poner en movimiento el sistema judicial y a sus funcionarios, de la operatividad y eficiencia de las leyes. De ahí la responsabilidad, además ética, que compromete a las universidades en la formación académica de abogados, sin dejar de mencionar la necesaria responsabilidad social que debe tener en su práctica forense el profesional del derecho.

Según Ferrari (1999a), la dificultad que se presenta a los ciudadanos para la elección del mejor o el más conveniente de los abogados, es la misma para los de mayores recursos e incluso para las empresas, en cuya circunstancia no es tanto cuestión de costos, pago de impuestos, derechos o aranceles, sino por otros aspectos de importancia, como lo es la dificultad en el conocimiento de las virtudes y defectos de los profesionales. Medir, estimar o evaluar su calidad profesional con base en indicadores o certificaciones no es común ni propio, aun de este tipo de servicios, ya que el justiciable o en el caso particular, el usuario de los servicios profesionales de los abogados casi nunca tiene la misma información del servicio como producto que en general pueda tener por los medios masivos de otros productos o servicios cuando se trata de evaluar la jerarquía, capacidad y hasta la honestidad de los abogados. Situación que es diferente incluso con otras profesiones como médicos, ingenieros o arquitectos.

Ahora bien, elementos propios de la práctica forense de los juristas, como confidencialidad, prolongación de los juicios, desempeño de los funcionarios y empleados judiciales, estrategias, cautela, prudencia y hasta las relaciones del abogado, así como la cantidad de abogados que ejercen la abogacía en un área

geográfica o país, no permite tener con certeza una evaluación pública de su desempeño.

Cuando el Ferrari (1999a) analiza lo concerniente a la *cantidad de abogados* que se dedican a la práctica profesional en un territorio o circunscripción judicial determinada, establece que ello se convierte ahora en un elemento digno de un enfoque especial, desde el punto de vista del impacto que esto tiene en la justicia, para conocer si esta favorece o no a elevar la calidad de los servicios de asistencia jurídica; si con ello se realiza una mejora en el acceso a la justicia de los ciudadanos y, consecuentemente, el objetivo final, el logro de una eficaz e igual “justicia para todos”. A lo que Mazzinghi (citado por Ferrari, 1999a, s.p.) responde que “la cantidad de abogados también tendría que interesarle al Estado, ya que es sabido que una cantidad excesiva de profesionales atenta contra el buen funcionamiento del sistema judicial”.

Un estudio pionero sobre la “cantidad de abogados” lo realizó el jurista italiano Piero Calamandrei (2003), cuyos resultados se publicaron en 1926, en su libro *Demasiados Abogados*. Ahí considera la situación italiana, donde ya en 1920 se nota la negativa influencia del número excesivo de profesionales del derecho, refiriendo que la desocupación y el malestar económico de la gran mayoría de los profesionales de esta ciencia era la suma que de ellos se formaba, lo que propicia un progresivo relajamiento intelectual y moral de la profesión (Flores Terríquez, 2005).

Se puede imaginar que en las profesiones distintas de la de abogado, la afluencia de muchos profesionales, incluso en número notablemente superior a la necesidad social, puede ser un coeficiente de elevación profesional, cuando cada profesional, en la lucha, por la existencia, no tenga otra arma que la de superar en habilidad a los concurrentes; pero en la abogacía todo exceso de profesionales produce, como inevitable consecuencia, la decadencia cualitativa de la profesión; más aún, la anulación de su razón de ser, [...] Cuando se hagan demasiado numerosos y por eso decaigan, toda su utilidad social viene automáticamente a cesar y se transforman en cómplices de la mala fe judicial, en daño de aquella misma justicia a la que debieran servir (Calamandrei, 2003, p. 32).

Luego se deduce que el excesivo número de abogados destruye, por consiguiente, todas las ventajas de la abogacía libre, por lo que surge entonces la imperiosa necesidad de una planeación nacional para la formación académica de estos profesionales, cuyo número de egreso sea acorde a la necesidad social de los servicios que prestan, y con ello evitar que la cantidad de profesionales de la abogacía salga fuera de los límites compatibles con la finalidad pública de la profesión.

Lo aseverado por Calamandrei (2003), es en el sentido de que:

No es exagerado decir que en un sistema judicial inevitablemente complicado, como lo es el de los Estados civilizados modernos, la justicia no podría funcionar si no exis-

tiesen los profesionales del derecho, puesto que las dificultades de juzgar resultarían enormemente acrecentadas, hasta constituir obstáculos en la práctica insuperables. Si el juez, suprimidos abogados y procuradores, viniera a quedar en contacto directo con la impericia jurídica y mala fe de los litigantes [...] La intervención de los abogados sirve cabalmente para librar al juez de una lucha contra la ignorancia y contra la mala fe, que le quitaría toda la serenidad y toda la agilidad de juicio: puesto que la presencia del defensor, que representa o asiste a la parte es garantía de ciencia y de probidad (p. 13).

Por su parte, un estudio realizado en Argentina por Gustavo Ferrari (1999b), arroja como resultado que en dicho país, para los años 97 y 98, solo en la ciudad de Buenos Aires, en el Colegio Público de esa Capital Federal, había 60 mil abogados matriculados, de los cuales más de la mitad tenían menos de quince años de antigüedad en el ejercicio de la profesión, agregándose a dicha situación el escenario de un elevado récord de estudiantes inscritos en la carrera de derecho en el todo el país.

Esto da cuenta de la existencia de facultades y escuelas de derecho que facilitan los estudios, disminuyen los años de duración de la carrera, y carecen de una política educativa adecuada, misma que concluye con el otorgamiento de los títulos sin mayores exigencias, y además, continúa con una creciente inscripción, situación que la sitúa con el más alto porcentaje de preferencia entre los jóvenes argentinos, superando en los últimos años orientaciones de otras ciencias (Flores Terrández, 2005). De esta manera, el cuadro de la situación Argentina puede parecerse similar a lo que acontece en México, aspecto que deberá requerir en el corto plazo de un estudio empírico en el mismo sentido.

En cuanto a la calidad y jerarquía de los abogados, es un punto difícil de definir, pues deberá enfocarse en la consideración de factores, tales como la ética, la eficiencia, la capacidad, la honestidad, nivel de estudios y preparación, entre otros. Puede existir confusión en el sentido de que un abogado habrá de ser eficiente con los clientes a como dé lugar, sin importar el involucrarse en actos de corrupción con los funcionarios judiciales, con el juez con quien el abogado se encuentra en mutua colaboración. Después, debe ser motivo de cuidadoso análisis los valores que determinan sus conductas e impulsar programas de difusión formativa sobre el principio de honestidad y otros valores humanos, así como sanciones reales a este tipo de conductas para ir cambiando paulatinamente la percepción social de la comportamiento de abogados y funcionarios judiciales.

No obstante, y como se afirma líneas arriba, siempre será necesario detenernos años atrás, en aquellos en los que se forman académicamente los abogados, donde se marca el perfil del profesional que la sociedad necesita, ya que el ejercicio de la profesión exige tanto una adecuada experiencia como una profunda formación ético-profesional.

La propensión nacional por formar abogados de calidad tiene como base el ejercicio de la docencia, y podríamos agregar, el aprendizaje del derecho. En los últimos años se percibe una tendencia general a la revisión de los métodos tradicionales de la impartición de la enseñanza jurídica (Fix Zamudio, 2003, p. 101) y nos describe que esfuerzos anteriores en México y en América Latina generaron un movimiento renovador de la metodología de la enseñanza en las diferentes facultades de derecho, situación que data desde el año de 1952, con el Coloquio sobre la Enseñanza del Derecho que se celebró en la Universidad de Cambridge, Inglaterra los días 18 y 19 de julio del año mencionado (Fix Zamudio, 2003, pp. 102 y ss). Este coloquio motivó el interés de la UNESCO, comisionando al jurista Charles Eisenmann para que redactara un informe internacional sobre la enseñanza del derecho en varios países: Bélgica, Egipto, Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Líbano, Suecia y México. Los resultados fueron publicados por la propia UNESCO en 1954, y una segunda edición apareció en 1972, la cual incluyó, además de los países mencionados, a la República Federal de Alemania (llamada así en aquel tiempo), Rumania y la también llamada entonces Unión Soviética.

Por lo que se refiere a América Latina, la preocupación por la renovación de la enseñanza se patentizó en las diferentes conferencias de facultades y escuelas latinoamericanas de derecho que se realizaron durante los años 1959, 1961, 1963 y 1965. La primera fue en la ciudad de México; la segunda en Lima; la tercera en las ciudades de Santiago y Valparaíso, Chile; y la cuarta en Montevideo, Uruguay. En todas ellas se puso de manifiesto la tendencia hacia la renovación de la enseñanza del derecho, pues se trataron temas tales como:

Organización de la enseñanza; Metodología y control de la enseñanza; Enseñanza del derecho y ciencias sociales en los diversos niveles de la educación; Materias básicas en los planes de estudio en las facultades de derecho y ciencias sociales; Seminarios de derecho y ciencias sociales; Enseñanza práctica del derecho; Control y evaluación de los estudios; Empleo de instrumentos y material audiovisual para la pedagogía activa, teórica y práctica; Sistemas y experiencias de la enseñanza práctica o aplicada, para las profesiones jurídicas y las profesiones sociales conexas; Sistemas y experiencias en la formación y carrera de docentes e investigadores; Sistemas y experiencias de extensión universitaria para graduados; Creación y fomento de centros de estudios o academias de pedagogía en ciencias jurídicas y sociales; Modificaciones de los planes de estudio; Formación de magistrados y notarios; y entre otros, Estudios universitarios de la deontología jurídica (Fix Zamudio, 2003, p. 103).

Cabe decir que las diferentes conferencias de facultades y escuelas latinoamericanas que ya mencionamos se celebraron de 1959 a 1965, con frecuencia de dos años. Fix Zamudio (2003) realiza una breve y panorámica revista a los temas

tratados por los investigadores-ponentes que participaron, encontrándose que la tendencia fue hacia la propuesta de nuevos y más dinámicos métodos para la enseñanza de la ciencia jurídica. De las ponencias presentadas, resulta importante analizar las del doctor Fernando Flores García (mexicano), quien en primer término analiza a los distintos tipos de profesores de derecho en las escuelas y facultades de la República mexicana y señala los vicios más comunes en que incurre la enseñanza tradicional, así como la necesidad de renovar los métodos empleados, especialmente los relativos a la enseñanza verbalista y exegética. Además, expresa que se tiene una carencia de profesores con capacidad científica y didáctica, por lo que propone que la selección en lo sucesivo de profesores de derecho tenga como requisito esencial que el candidato cuente con estudios de posgrado y cursos de preparación docente.

Asimismo, manifiesta Flores García (citado por Fix Zamudio, 2003, p. 105) que la clase magistral como método tradicional de enseñanza debe desterrarse de las escuelas y facultades de derecho, sustituyéndose por el sistema de *exposición didáctica*, la cual se debe apoyar en instrumentos pedagógicos, tales como los *interrogatorios*, el *dialogo*, la *conversación directa*, el *trabajo por equipo*, el *seminario* y la *aplicación o clínica jurídica*; todos los cuales implican una *enseñanza activa* dirigida a lograr la participación del alumno. Analiza también otros recursos pedagógicos, tales como las mesas redondas, los medios audiovisuales y la tutoría académica.

Es importante señalar que no se conoce un estudio sistemático y de conocimiento de cuáles fueron los resultados de la aplicación práctica de los trabajos generados en las conferencias de facultades y escuelas latinoamericanas; cierto es que algunos aspectos de la metodología de la enseñanza tradicional han variado, pero no a profundidad, no al menos como cambio radical visible. Ahora es común encontrar el sistema de tutoría académica como medio de apoyo en la formación de los licenciados en derecho y como política académica de las instituciones educativas.

No obstante, en México sigue vigente la necesidad de una inaplazable revisión de la metodología de la enseñanza del derecho, en busca de una eficiente amalgama de la metodología tradicional que resulte útil, con procedimientos nuevos y activos que privilegien la enseñanza con base en la concreta realidad social y del comportamiento de los individuos con relación a la norma jurídica actual, y se implemente como requisito indispensable la *práctica profesional* previa a la obtención del título de abogado o licenciado en derecho.

Con lo dicho, ha quedado asentada la importancia que la práctica profesional de los abogados tiene en cualquier país del mundo, aspecto que se reconoce por la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual, el 7 de septiembre de 1990, realizó en La Habana, Cuba, el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de cuyos trabajos se

aprobaron los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*; documento que en sus considerandos expone:

Que los pueblos del mundo afirman en la Carta de las Naciones Unidas, entre otras cosas, su resolución de crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia; [...] que la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra los principios de la igualdad ante la ley, la presunción de inocencia, el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial; [...] que las asociaciones profesionales de abogados tienen que desempeñar la función esencial de velar por las normas y la ética profesionales; luego entonces, que dichos principios básicos sobre la función de los abogados, se formulan para ayudar a los Estados miembros en su tarea de promover y garantizar la función adecuada de estos profesionales, los que deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de su legislación y prácticas profesionales (ONU, 1990).

El primer título de dichos principios básicos, se refiere al “Acceso a la asistencia letrada y a los servicios jurídicos”. Establece:

1. Toda persona está facultada para recurrir a la asistencia de un abogado de su elección para que proteja y demuestre sus derechos y lo defienda en todas las fases de un procedimiento penal.
2. Los gobiernos procurarán que se establezcan procedimientos eficientes y mecanismos adecuados para hacer posible el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a la asistencia letrada de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sometidas a su jurisdicción, sin ningún tipo de distinción, como discriminaciones por motivo de raza, color, origen étnico, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, situación económica y otra condición.
3. Los gobiernos velarán por que se faciliten fondos y otros recursos suficientes para asistencia jurídica a las personas pobres, y, en caso necesario, a otras personas desfavorecidas. Las asociaciones profesionales de abogados colaborarán en la organización y prestación de servicios, medios materiales y otros recursos.
4. Los gobiernos y las asociaciones profesionales de abogados promoverán programas para informar al público acerca de sus derechos y obligaciones en virtud de la ley y de la importante función que desempeñan los abogados en la protección de sus libertades fundamentales. Debe prestarse especial atención a la asistencia de las personas pobres y de otras personas menos favorecidas a fin de que puedan probar sus derechos y, cuando sea necesario, recurrir a la asistencia de un abogado (ONU, 1990).

El título segundo, llamado “Salvaguardias especiales en asuntos penales”, instituye, entre otros puntos, lo siguiente:

5. Los gobiernos velarán por que la autoridad competente informe inmediatamente a todas las personas acusadas de haber cometido un delito, o arrestadas, o detenidas, de su derecho a estar asistidas por un abogado de su elección.
6. Todas esas personas, cuando no dispongan de abogado, tendrán derecho, siempre que el interés de la justicia así lo demande, a que se les asignen abogados con la experiencia y competencia que requiera el tipo de delito de que se trate a fin de que les presten asistencia jurídica eficaz y gratuita, si carecen de medios suficientes para pagar sus servicios.
7. [...].
8. [...](ONU, 1990).

Por lo que ve al título de “Competencia y preparación”, algunos aspectos mencionan:

9. Los gobiernos, las asociaciones profesionales de abogados y las instituciones de enseñanza velarán por que los abogados tengan la debida formación y preparación, y se les inculque la conciencia de los ideales y obligaciones éticas del abogado y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.
10. Los gobiernos, las asociaciones profesionales de abogados y las instituciones de enseñanza velarán por que no haya discriminación alguna en contra de una persona, en cuanto al ingreso en la profesión o el ejercicio de la misma, por motivos de raza, color, sexo, origen étnico, religión, opiniones políticas y de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento, situación económica o condición social, aunque no se considerará discriminatorio el requisito de que un abogado sea ciudadano del país de que se trate.
11. En los países en que haya grupos, comunidades o regiones cuyas necesidades de servicios jurídicos no estén atendidas, en especial cuando tales grupos tengan culturas, tradiciones o idiomas propios o hayan sido víctimas de discriminación en el pasado, los gobiernos y las asociaciones profesionales de abogados y las instituciones de enseñanza deberán tomar medidas especiales para ofrecer oportunidades a candidatos procedentes de esos grupos para que ingresen a la profesión de abogado y deberán velar por que reciban una formación adecuada a las necesidades de sus grupos de procedencia (ONU, 1990).

El título de “Obligaciones y responsabilidades” señala que:

12. Los abogados mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión en su calidad de agentes fundamentales de la administración de justicia.
13. Las obligaciones de los abogados para con sus clientes son las siguientes:
 - a) Prestarles asesoramiento con respecto a sus derechos y obligaciones, así como con respecto al funcionamiento del ordenamiento jurídico, en tanto sea pertinente a los derechos y obligaciones de los clientes;
 - b) Prestarles asistencia en todas las formas adecuadas, y adoptar medidas jurídicas para protegerlos o defender sus intereses;
 - c) Prestarles asistencia ante los tribunales judiciales, otros tribunales u organismos administrativos cuando corresponda.
14. Los abogados, al proteger los derechos de sus clientes y defender la causa de la justicia, procurarán apoyar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional y en todo momento actuarán con libertad y diligencia, de conformidad con la ley y las reglas y normas éticas reconocidas que rigen su profesión.
15. Los abogados velarán lealmente en todo momento por los intereses de sus clientes.

En cuanto a las “Garantías para el ejercicio de la profesión”, dice:

16. Los gobiernos garantizarán que los abogados *a)* puedan desempeñar todas sus funciones profesionales sin intimidaciones, obstáculos, acosos o interferencias indebidas; *b)* puedan viajar y comunicarse libremente con sus clientes tanto dentro de su país como en el exterior; y *c)* no sufran ni estén expuestos a persecuciones o sanciones administrativas, económicas o de otra índole a raíz de cualquier medida que hayan adoptado de conformidad con las obligaciones, reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión.
17. Cuando la seguridad de los abogados sea amenazada a raíz del ejercicio de sus funciones, recibirán de las autoridades protección adecuada.
18. Los abogados no serán identificados con sus clientes ni con las causas de sus clientes como consecuencia del desempeño de sus funciones.
19. Ningún tribunal ni organismo administrativo ante el que se reconozca el derecho a ser asistido por un abogado se negará a reconocer el derecho de un abogado a presentarse ante él en nombre de su cliente, salvo que el abogado haya sido inhabilitado de conformidad con leyes y prácticas nacionales y con estos principios.
20. Los abogados gozarán de inmunidad civil y penal por las declaraciones que hagan de buena fe, por escrito o en alegatos orales, o bien al comparecer como profesionales ante un tribunal judicial, otro tribunal u órgano jurídico o administrativo.
21. Las autoridades competentes tienen la obligación de velar por que los abogados tengan acceso a la información, los archivos y documentos pertinentes que estén en su poder o bajo su control con antelación suficiente para que puedan prestar a sus clientes una asistencia jurídica eficaz. Este acceso se facilitará lo antes posible.

22. Los gobiernos reconocerán y respetarán la confidencialidad de todas las comunicaciones y consultas entre los abogados y sus clientes, en el marco de su relación profesional.

3.5. Conclusiones

La igualdad en la justicia, desde hace siglos, es un tema que motiva a reflexión y búsqueda de respuestas a todos los cuestionamientos que estos dos vocablos en forma separada generan en las diferentes sociedades. Se sabe que son el principio del derecho natural y que para llegar a objetivarse necesitan estar presentes en el derecho positivo.

En todos los tiempos, desde que se conformó el derecho positivo, estos dos conceptos –igualdad y justicia– han sido parte significativa de lo que en las diferentes legislaciones del mundo se conoce como derechos fundamentales, ya que en términos generales, y en el contexto de las constituciones contemporáneas, se asume que el principio de igualdad implica que todas las personas que son miembros de la misma comunidad constitucional, tienen garantizados los mismos derechos constitucionales y, por otra parte, son iguales ante la ley y en la ley, es decir, tienen derecho a una igual protección de la ley.

Por ello, la ciencia de la legislación no debe limitarse a estudiar las normas separadas de los hechos, sino que debe estudiar los hechos y las normas inherentes a los hechos, porque aunque una ley es un poder que determina ciertas formas de actuar y de proceder, debemos siempre considerar que este poder es muy raramente una entidad simple, porque detrás está la racionalidad de los seres humanos y lo que estos conceptúan como justo, correcto y digno para llevar a los entes sociales al bien común.

La aplicación equitativa del derecho constituye una exigencia indeclinable. La equidad como principio general del derecho forma parte del derecho positivo mexicano, por precepto expreso de la Constitución Política.

Por su parte, la suplencia de la deficiencia de la queja y el amparo de estricto derecho son principios procedimentales que propician desigualdad jurídica, ya que, como se afirma en esta investigación, los procedimientos suelen ser largos y costosos; provistos de tecnicismos que impiden cubrir las expectativas de los justiciables. Sin embargo, para cualquiera de los casos, sea un amparo de estricto derecho o un amparo en el que se debe hacer valer por disposición normativa la suplencia de la queja, tendrá que intervenir un abogado o jurisperito, quienes al participar establecen en las partes la igualdad ante la ley, y equidad en las controversias; además de considerarse que un número importante de universidades públicas y privadas del país han reestructurado e innovado sus planes de estudio,

para una formación profesional con base en valores y alto sentido en su práctica forense.

Con base en lo anterior, el legislador deberá considerar resolver en forma pronta la disyuntiva de terminar con la doble modalidad procedimental del juicio de amparo, en lo que concierne a las modalidades de la suplencia de la queja o de estricto derecho.

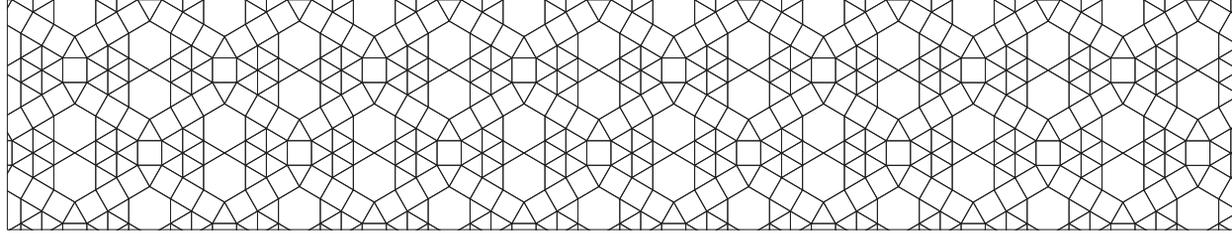
Bibliografía

- ARELLANO GARCÍA, C. (2005). *El juicio de amparo* (10.ª ed.). México: Porrúa.
- BARRAGÁN, M.B. (2005). *Juicio de amparo*. México: Oxford.
- CALAMANDREI, P. (2003). *Demasiados abogados*. Colección Clásicos del Derecho. Buenos Aires: El Foro.
- CARBONELL, M. (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (158.ª ed.) México: Porrúa.
- CASTRO, J.V. (2003). *Justicia, legalidad y suplencia de la queja*. México: Porrúa.
- ESPINOZA BARRAGÁN, M.B. (2000). *Juicio de amparo*. México: Oxford.
- FERRARI, G. (1999a). Abogacía y acceso a la justicia. En Del Carril, E., Ferrari, G., Garavano, G. y Lynch, H., *Justicia y desarrollo económico*. Investigación del Colegio de Abogados de la ciudad de Buenos Aires y Fores. Recuperado de http://www.foresjusticia.org.ar/investigaciones/justicia_desarrollo.htm
- _____ (1999b). El acceso a la justicia. En Del Carril, E., Ferrari, G., Garavano, G. y Lynch, H., *Justicia y desarrollo económico*. Investigación del Colegio de Abogados de la ciudad de Buenos Aires y Fores. Recuperado de http://www.foresjusticia.org.ar/investigaciones/justicia_desarrollo.htm
- FIX ZAMUDIO, H. (1961, enero-junio). Estructuración del proceso agrario. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 41-42, 177-195.
- _____ (2003). *Metodología, docencia e investigación jurídicas* (13.ª ed.). México: Porrúa.
- FLORES TERRÍQUEZ, E. (2005). *El Acceso a la justicia en la región costa sur de Jalisco (Partido Judicial de Autlán. Estudio de Caso)*. Tesis de doctorado. Universidad de Guadalajara, México.
- TENA RAMÍREZ, F. (2003). Prólogo. En Castro, J.V., *Justicia, legalidad y suplencia de la queja*. México: Porrúa.
- TENORIO GODÍNEZ, L. (2006). *La suplencia en el derecho procesal familiar: fuero común-fuero federal*. México: Porrúa.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1990). *Principios básicos sobre la función de los abogados*. Octavo Congreso sobre las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La Habana, Cuba. Recuperado de <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/spanish/s13bprl.html>

Leyes

LEY DE AMPARO (2009). México: Sista.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013, 2 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>



CAPÍTULO 4

Los adolescentes y su representación legal en el juicio de amparo indirecto

IVÁN EMMANUEL GUERRERO BALLESTEROS
ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ

4.1. Introducción

En el presente capítulo se enfocan cuestiones sobre los menores de edad frente al juicio de amparo. Propiamente en el amparo indirecto en materia penal, en donde se analiza la escasa regulación sobre este tópico que existe en la nueva Ley de Amparo (2013). Lo mencionado en atención a que se considera que no aborda el tema de los menores de edad, a pesar de la importancia de la protección del interés superior del menor que se regula en diversas legislaciones, tanto federal como de carácter estatal.

En este tenor, se realiza un enfoque de diversas normas internacionales, así como nacionales y estatales, en donde se regula sobre menores de edad y quienes los representan legalmente, iniciando obviamente con la familia, la cual siempre debe tenerse presente en nuestro derecho atendiendo al menor; posteriormente se continúa con las figuras jurídicas relativas a la representación de este; y para terminar, se hace un análisis en la Ley de Amparo (2013) en este respecto, encontrándonos que en su artículo 8 le otorga capacidad al adolescente para que él, libremente, pueda designar representante para la tramitación del amparo, cuando haya cumplido los catorce años de edad.

Cabe decir que lo anterior puede propiciar que en determinadas circunstancias estos menores puedan ser objeto de abusos psicológicos, económicos y jurídicos, ya que a esta edad se considera carece de aptitud y capacidad legal para tomar las mejores decisiones o por lo menos dilucidar cuál sería la mejor opción que se le presente en cuanto a su representación legal en un juicio de amparo indirecto en materia penal.

Finalmente se hacen conclusiones y propuestas, mismas que se orientan a sugerir soluciones al problema planteado.

4.2. La familia y los adolescentes

La influencia de la familia en el desarrollo del adolescente es vital, ya que si este se forma dentro de una estructura familiar adecuada, facilitará sus relaciones con las personas de su edad y su posterior integración dentro de la sociedad adulta, donde deberá asumir nuevas responsabilidades. Por tanto, la familia se considera como el núcleo esencial en el que el adolescente debe encontrar, por un lado, el apoyo, la protección y el cariño necesario, y por otro, el respeto hacia sus necesidades de independencia y creatividad.

La familia constituye el grupo natural del cual surgen los individuos que conforman la sociedad. Es el grupo en el que recae todo tipo de responsabilidades para que una sociedad se defina y desarrolle. Cabe agregar que los grupos familiares han existido en todas las culturas a lo largo de la historia del hombre; dieron origen a diversos tipos de familias, las cuales reflejan una gran variedad de situaciones económicas sociales, políticas, jurídicas, etc.

Debido a ello, la familia es una institución que ha sido definida de muy distintas formas; por ejemplo, se le ha considerado como primera asociación humana, o como la célula natural y necesaria de la sociedad; también como el núcleo de toda organización social o el medio en el que el individuo logra su desarrollo físico, psíquico y social. Se ha dicho de ella, también, que es la unidad económica que conforma la base de la seguridad material del individuo en sus diversas etapas de desarrollo, al principio en el seno de la familia en que nace y, posteriormente, en el de la familia que forma. Asimismo, se le denomina como la institución cuyos miembros se relacionan por derechos, deberes y obligaciones recíprocos (Baqueiro Rojas y Buenrostro Baez, 2009, p. 3).

De lo anterior se puede establecer que la familia es el medio por el cual el adolescente adquiere seguridad en su persona, ya que es ahí donde se desarrolla física y psicológicamente, donde adquiere las bases para su desarrollo ante la sociedad.

Baqueiro Rojas y Buenrostro Baez (2009, p. 5) la definen como las relaciones derivadas de la unión de los sexos por vía del matrimonio o el concubinato y la procreación, conocidas como parentesco, así como a las provenientes de las formas de constitución y de organización del grupo familiar, a las que la ley reconoce ciertos efectos: deberes, derechos y obligaciones entre sus miembros, hasta cierto límite. De aquí que este concepto de familia se refiera al conjunto de vínculos jurídicos que rigen a los miembros de esta.

Por su parte, Rafael de Pina (2000, p. 61) menciona a la familia como un agregado social constituido por personas ligadas por parentesco. Adicionalmente, Ignacio Burgoa (2005a, p. 168) refiere que es uno de los bienes jurídicos tutelados por las garantías que instituye la primera parte del artículo 16 constitucional.

Así, bajo esta tónica, el concepto de “familia” difiere de la idea correspondiente en derecho civil y en sociología. La afectación por un acto de molestia en perjuicio del gobernado a través de su familia no implica que la perturbación consiguiente se realice precisamente en alguno o algunos de los miembros pertenecientes a dicho grupo, sino que opera en los derechos familiares del individuo, en efecto, atendiendo a la índole del juicio de amparo y a la naturaleza misma de las garantías individuales; cualquier acto de autoridad que lesione a una persona, solo puede ser impugnado en la vía constitucional por el sujeto a quien directa e inmediatamente le perjudique. Por ello, la hipótesis de que el acto de molestia pudiese afectar a alguno o algunos de los miembros de la familia del gobernado, para considerar que a este se le violan las garantías de seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 de la Constitución, debe terminantemente rechazarse. Y en consecuencia, el perjuicio que una persona puede experimentar por un acto de molestia a través del elemento “familia”, debe necesariamente recaer en los derechos familiares del gobernado, entendiéndose por tales, todos los que conciernen a su estado civil, así como a su situación de padre, hijo, etc.

En suma, la definición anterior de Ignacio Burgoa (2005a) resulta importante en el presente análisis, puesto que es desde un punto de vista *garantista*, lo cual forma parte de la presente investigación, ya que cuando el adolescente decida en su momento hacer uso del juicio de amparo, es porque considera que se le han vulnerado sus garantías constitucionales, a las cuales tiene derecho por formar parte de una familia y vivir en un estado de derecho.

Desde el punto de vista jurídico, la simple pareja forma una familia, porque entre ambos miembros se establecen relaciones jurídicas familiares que los rigen, pues constituyen un conjunto de deberes, derechos y obligaciones recíprocos que les son propios. Claro está que sus descendientes también son parte de la familia, aun cuando falten los progenitores. Sin embargo, no todos los descendientes forman parte de la misma familia en sentido jurídico, ya que los efectos de las relaciones de parentesco solo son reconocidos por la ley hasta determinado grado. Debido a ello, en línea recta el parentesco no tiene límite, pero en línea colateral, el parentesco y sus efectos únicamente se extienden hasta el cuarto grado.

En nuestro Código Civil para el Estado de Jalisco (1995) se encuentran diversos artículos en lo referente a la familia, siendo algunos los siguientes: “Artículo 2. Las disposiciones de este código serán ley supletoria de toda la Legislación Estatal”. Mientras que en libro segundo, “De las personas y de las instituciones de familia”, en el título primero, “De las personas físicas”, capítulo 1, encontramos los siguientes numerales:

Artículo 18. Persona física es todo ser humano.

Artículo 19. La personalidad jurídica es uno de los atributos de la persona física, se adquiere por el nacimiento viable y se extingue por la muerte, pero desde el momento en que el ser humano es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos legales que señala este Código.

Artículo 20. Solo a la ley le corresponde regular la capacidad e incapacidad de las personas, tanto de goce, como de ejercicio:

- I. Hay capacidad de goce cuando se tiene la aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones; y
- II. Hay capacidad de ejercicio cuando se tiene aptitud para ejercitar derechos y cumplir obligaciones.

Artículo 21. La capacidad jurídica es la regla, y la incapacidad debe ser establecida en la ley.

Artículo 22. La menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio.

Artículo 23. La capacidad de ejercicio se reconoce por la ley a los mayores de edad en pleno uso de sus facultades psíquicas y a los menores emancipados.

Estos artículos son de relevancia en la presente investigación, puesto que en ellos se establecen, entre otras cosas, la aplicación supletoria del Código Civil del Estado de Jalisco, a toda la legislación estatal, así como lo relativo a la capacidad de goce y de ejercicio, cualidades que son necesarias en su momento por el adolescente en lo que aquí interesa al momento de presentar un amparo indirecto en materia penal.

4.3. Aspectos de inmadurez en el pensamiento del adolescente

La adolescencia puede ser entendida como el periodo de vida de una persona que comprende desde la pubertad a la mayoría de edad. Etapa que resulta difícil en cuestiones de comportamiento o conductas. Por ende, es relevante en esta investigación realizar una reflexión en lo que concierne al desarrollo psicológico del adolescente, precisamente en esta etapa de su vida.

David Myers (2006), define a la adolescencia como el periodo de la vida comprendido aproximadamente entre los 10 y los 20 años; cuando una persona se transforma de niño en adulto. Esto implica no solo los cambios físicos de un cuerpo en maduración, sino también muchos cambios cognoscitivos y socioemocionales. Dichos cambios se mencionan a continuación.

El desarrollo cognitivo

El desarrollo de la capacidad de razonar aporta a los jóvenes un nuevo nivel de conciencia social y criterio moral. Cuando los adolescentes se vuelven capaces de reflexionar acerca de lo que piensan ellos mismos, y de lo que piensa el resto de la gente, comienzan a imaginar lo que la gente piensa de ellos. (Los adolescentes se preocuparían menos acerca de los que las personas piensan de ello si supieran cuánto se preocupan sus pares por ellos mismos.) En la medida en que madura su capacidad cognitiva, muchos de estos adolescentes piensan sobre lo que es posible en cuanto a lo ideal y critican a la sociedad, a sus padres e incluso sus propios defectos (p. 163).

Así como cambia el cuerpo durante la adolescencia, también lo hacen los patrones de pensamiento. Jean Piaget (citado por Morris y Maisto, 2005, p. 394) afirmaba que para mucha gente la adolescencia marca el inicio del pensamiento de las operaciones formales, lo cual a su vez les permite entender y manipular conceptos abstractos, especular acerca de posibilidades alternativas y razonar en términos hipotéticos. Sin embargo, no todos los adolescentes alcanzan la etapa de las operaciones formales, y muchos de los que lo hacen no logran aplicar el pensamiento de las operaciones formales a los problemas cotidianos que enfrentan. En particular, es menos probable que los adolescentes más jóvenes sean objetivos acerca de cuestiones que les atañen y que hayan alcanzado una comprensión profunda de las dificultades implicadas en los juicios morales. Además, en los que alcanzan el pensamiento de las operaciones formales, este avance tiene sus riesgos, entre ellos la confianza excesiva en las nuevas capacidades mentales y la tendencia a atribuir demasiada importancia a los propios pensamientos. Algunos adolescentes no logran darse cuenta de que no todos piensan como ellos y que otras personas pueden tener opiniones diferentes. Piaget llamó a esas tendencias el “egocentrismo de las operaciones formales”.

Al respecto, David Elkind (citado por Morris y Maisto, 2005, p. 394) utilizó la noción del egocentrismo adolescente para explicar dos falacias del pensamiento que había advertido en este grupo de edad. La primera es la audiencia imaginaria, la tendencia de los adolescentes a sentir que son constantemente observados por los demás, que la gente siempre está juzgando su apariencia y su conducta. Este sentimiento de estar permanentemente “en escena” es la fuente de buena parte

de la conciencia de sí mismo, de la preocupación por la apariencia personal y de su fanfarronería.

La otra falacia del pensamiento adolescente es la fábula personal, el sentido irreal de su propia singularidad; por ejemplo, un adolescente a menudo cree que los otros no pueden entender el amor que siente hacia el novio o la novia porque ese amor es único y especial. Esta visión está relacionada con el sentimiento de invulnerabilidad que mencionamos antes. Asimismo, muchos adolescentes creen que son tan diferentes del resto de la gente que no serán tocados por las cosas negativas que les suceden a los demás. Este sentimiento de invulnerabilidad es congruente con los riesgos temerarios que corren las personas de este grupo de edad.

En suma, podemos establecer que el desarrollo cognitivo es cuando el adolescente comienza a reflexionar de lo que ellos piensan y de lo que piensa la mayoría de la sociedad.

El desarrollo de la capacidad de razonamiento

Durante los primeros años de la adolescencia, la capacidad de razonar se centra en uno mismo. Los adolescentes pueden pensar que sus experiencias personales son únicas. Pueden creer que sus padres son incapaces de entender lo que sienten cuando están saliendo con alguien o cuando rechazan el colegio.

El desarrollo de la moral

Una tarea fundamental de la niñez y la adolescencia consiste en discernir el bien del mal y desarrollar el carácter, o sea la musculatura psicológica que controla los impulsos. Para ser una persona moral hay que pensar moralmente y actuar en forma coherente.

En este sentido, Kohlberg (citado por Myers, 2006, p. 164) argumentó que a medida que nos desarrollamos intelectualmente, pasamos a través de seis etapas de pensamiento moral, que va desde lo simple y concreto, hacia lo más abstracto, que se basa en principios morales. Agrupó estas etapas en tres niveles básicos: preconvencional, convencional y posconvencional.

- *Moralidad preconvencional.* Antes de los nueve años, la mayoría de los niños tiene una moralidad que tiene como base su propio interés: obedecen, para evitar un castigo o para obtener premios concretos.
- *Moralidad convencional.* En la adolescencia, la moralidad por lo general evoluciona hacia un nivel más convencional que se ocupa de los demás y se basa en el respeto de las leyes y las normas sociales por el mero hecho de que son

leyes y normas. Al estar en condiciones de ver las cosas desde otra perspectiva, los adolescentes pueden aprobar acciones que cuenten con el consenso social o que ayuden a mantener el orden social (“si tú robas el medicamento, todos pensarán que eres un delincuente”).

- *Moralidad posconvencional*. Algunos de los que desarrollan el razonamiento abstracto del pensamiento de las operaciones formales pueden llegar al tercer nivel. La moralidad posconvencional afirma los derechos aceptados por la gente (“la gente tiene derecho a vivir”), o se rige por lo que uno considera los principios éticos básicos (“si robas el medicamento, no serás fiel a tus principios”).

La postura de Kohlberg (citado por Myers, 2006, p. 164) era que estos niveles forman una especie de escala moral, cuyos peldaños van desde el punto más bajo de la moralidad preconvencional inmadura del niño, hasta el punto más alto de los principios éticos autodefinidos del adulto, que solo algunos logran. Como con todas las teorías de las etapas, la secuencia no varía. Comenzamos por el punto más bajo y ascendemos hasta los distintos niveles.

Así pues, en esta primera etapa de la adolescencia, los adolescentes están ansiosos por independizarse de sus padres, pero al mismo tiempo temen las responsabilidades de la vida adulta. Tienen muchas tareas importantes frente a ellos y muchas decisiones importantes que tomar. Sobre todo en una sociedad tecnológicamente avanzada como la nuestra. Este periodo supone cierto estrés. La adolescencia va acompañada inevitablemente de cierto grado de estrés, relacionado con la escuela, la familia y los pares, y este estrés, en ocasiones, es difícil de manejar. Pero los individuos difieren en su capacidad para afrontar incluso las peores condiciones. Algunos jóvenes son particularmente resilientes y capaces de superar grandes obstáculos, en parte por una fuerte creencia en su propia capacidad para mejorar las cosas. En contraste, aquellos cuyo desarrollo previo ha sido estresante son propensos a experimentar mayor estrés durante la adolescencia. De esta forma, el grado de lucha durante el crecimiento que debe enfrentar cualquier adolescente es resultado de una interacción de los retos del desarrollo, por un lado, y factores que promueven la resiliencia, por el otro (Morris y Maisto, 2005, p. 395).

Para hacer la transición de la dependencia de los padres a la dependencia de uno mismo, el adolescente debe desarrollar un sentido estable del yo. Este proceso se denomina formación de la identidad, un término derivado de la teoría de Erik Erikson (Morris y Maisto, 2005, p. 395), la cual considera que el principal desafío de esta etapa de la vida es la identidad frente a la confusión de roles. La pregunta abrumadora para el joven se convierte en ¿Quién soy?, y la respuesta, en opinión del autor, viene de la integración de diferentes roles (por ejemplo, estudiante talentoso de matemáticas, atleta y artista o político liberal

y aspirante a arquitecto) en un todo coherente que se constituye de manera armoniosa. La incapacidad para formar este sentido coherente de identidad da lugar a confusión de los roles.

Con lo anterior, se afirma la importancia que juega en esta etapa de la vida del sujeto de derecho, “adolescente”, la familia, puesto que aquí donde el menor de edad tiene confusiones respecto a los roles que deberá tomar ante la sociedad, en donde tomará decisiones que son básicas para su formación de la personalidad, misma que cada día exteriorizará ante los demás. En esta etapa aún el adolescente no es apto para decidir totalmente, por su propia voluntad, o por lo menos de poder dilucidar cuál sería la mejor opción entre diferentes alternativas que se le presenten en la vida, siendo por consiguiente necesario el tener por lo general a su lado para la toma de decisiones en lo referente a cuestiones legales a sus progenitores.

4.4. Legislación civil estatal y los adolescentes

Resulta interesante analizar en este apartado lo correspondiente a la capacidad de goce y ejercicio relativo al adolescente, puesto que dichas capacidades deben tenerse presentes para que en su momento pueda tramitar un amparo indirecto.

En nuestro Código de Procedimientos Civiles para Estado de Jalisco (1938), se establece:

Artículo 1. El ejercicio de las acciones requiere:

- I. La existencia de un derecho, o la necesidad de declararlo, preservarlo, o constituirlo;
- II. La violación de un derecho o el desconocimiento de una obligación;
- III. La capacidad para ejercitar la acción por sí o por legítimo representante; y
- IV. El interés y legitimación del actor que la ejercita o deduce.

Tomando como referencia la fracción III del artículo antes referido, se puede establecer que la misma hace alusión a la capacidad de goce y de ejercicio, siendo necesario definir cada una de ellas.

Según María Beatriz Bustos Rodríguez (2009, p. 22), la capacidad de goce es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones. Todo individuo debe tener capacidad de goce, porque no tenerla significaría perder la personalidad.

Cabe decir que sus antecedentes los encontramos en la esclavitud; la muerte civil hacía perder a la persona la capacidad de goce, ya que estaban civilmente muertos, cesando en forma inmediata su personalidad. Por su parte, la capaci-

dad de ejercicio es definida como “la aptitud jurídica para ejercer los derechos y contraer las obligaciones” (Bustos Rodríguez, 2009, p. 21).

Asimismo, existen determinadas situaciones en las que la persona tiene ciertos derechos pero no puede ejercitarlos por algún motivo especial. Tal es el caso de los menores, de los enfermos, mentales y de los toxicómanos. Este tipo de personas tienen capacidad para ser titulares de derechos, pero debido a distintas circunstancias no pueden ejercerlos por sí mismas.

La incapacidad (siempre es de ejercicio) impide a la persona realizar negocios en nombre propio y contraer obligaciones por sí. El incapaz, que puede ser titular de derechos, deberá realizar negocios, siempre deberá administrar sus bienes, intervenir en juicios y contraer obligaciones por medio de un representante legal.

La capacidad es la regla general y las incapacidades son las excepciones de la ley; sin embargo, el menor de edad puede ejercer cualquier acción legal en donde su incapacidad de ejercicio se lo impida, a través de su representante legal, ya sea quien tenga la patria potestad o la tutela del adolescente.

4.5. Ley de justicia integral para adolescentes del estado de Jalisco

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 18, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917):

La operación del sistema de Justicia para Adolescentes, en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Esta cuestión implica que el sistema de justicia para adolescentes estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, atendiendo la garantía de seguridad jurídica a través de la cual el adolescente solo podrá ser procesado por un órgano especializado en justicia para adolescentes, órgano que deberá de observar la garantía del debido proceso, ajustado a los postulados constitucionales, principalmente a su interés superior, lo cual fue precisado en los artículos 1 y 6 de la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco (2006), que dispone:

Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés general. Tiene como objeto la creación y aplicación del sistema estatal integral de justicia para adolescentes, el cual se

integra con los órganos, instancias, procedimientos, principios, derechos y garantías previstos, y derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, Constitución Política del Estado de Jalisco, la presente ley y otros ordenamientos aplicables.

[...]

Artículo 6. Esta Ley debe aplicarse e interpretarse de conformidad con los principios rectores del sistema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, Constitución Política del Estado de Jalisco y demás ordenamientos aplicables en la materia.

Solamente en lo no previsto por esta ley, podrá aplicarse supletoriamente el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco (1982) y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco (1982), en tanto no se opongan a los principios rectores y ordenamientos referidos, protegiendo la integridad de los derechos y garantías de los adolescentes.

Son autoridades de justicia para adolescentes, de conformidad en lo previsto por el artículo 15 de la Ley de Justicia Integral para Adolescentes (2006), las siguientes:

- I. Ministerio Público;
- II. Defensoría de Oficio;
- III. Juzgado;
- IV. Sala del Supremo Tribunal;
- V. Subdirección General;
- VI. Dirección del Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico; y
- VII. Dirección del Centro de Atención Integral Juvenil.

Esta justicia será diversa a la justicia para adultos, ya que el artículo 21 de la CPEUM (1917) contempla la figura del Ministerio Público, quien ejerce el monopolio del ejercicio de la acción penal, al disponer que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, norma constitucional que previene la presencia necesaria de la institución del Ministerio Público, órgano imprescindible en el proceso penal, que tiene como misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional e interés público y determinar acerca del modo de ejercitarla, es decir, que tratándose de la investigación y persecución de los delitos, dicha figura institucional cobra una relevancia extraordinaria dentro del proceso penal, de la cual no podrá prescindirse, pero esa misma institución,

con la finalidad de que fue dotada por ese dispositivo constitucional, no podrá ser la misma dentro del proceso que se instruya a los adolescentes que hayan cometido una conducta antisocial considerada como delito por la ley penal, cuyo fundamento del Ministerio Público especializado en justicia para adolescentes, lo será el artículo 18 constitucional y su finalidad no será la misma.

Siendo los objetivos específicos de la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco (2006) de conformidad en lo que establece en su artículo 4:

- I. Establecer los principios rectores del Sistema Estatal Integral de Justicia para Adolescentes y garantizar su plena observancia;
- II. Reconocer los derechos y garantías de las personas sujetas al sistema;
- III. Establecer las atribuciones de las autoridades, instituciones y órganos encargados de la aplicación del Sistema;
- IV. Establecer los procedimientos y mecanismos para determinar la responsabilidad de los adolescentes por la realización de una conducta tipificada como delito; y
- V. Regular la ejecución de las medidas aplicables a los adolescentes que resulten responsables por la realización de una conducta tipificada como delito.

Asimismo, existen requisitos de procedibilidad que se deben de cumplir para que el Ministerio Público especializado en adolescentes pueda proceder en contra de un menor de edad, los cuales se encuentra contemplados en los siguientes artículos de La ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco (2006):

Artículo 25. Se entiende que se encuentra acreditada la existencia de la conducta tipificada como delito, cuando se reúna el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito; mientras que se advertirá que existen indicios de responsabilidad del adolescente en su comisión cuando de los medios probatorios se deduzca su participación en dicho conducta.

[...]

Artículo 33. La prescripción para el ejercicio de la acción de la conducta tipificada como delito, opera en seis años para el caso de conductas que constituyan delitos perseguibles de oficio, y en seis meses para el caso de aquellos de querrela necesaria.

[...]

Artículo 46. Son parte dentro del procedimiento:

- I. Adolescente, el cual deberá ser asistido por representante o defensor;

- II. Ministerio Público; y
- III. Ofendido, quién participará como coadyuvante dentro del procedimiento.

[...]

Artículo 51. Para la celebración de la audiencia de vinculación o procedimiento, si el adolescente no se encontrara retenido o se hubiere decretado su libertad dentro del término para la vinculación al procedimiento luego de calificada la legalidad de la retención, el juez podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público, dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de la misma:

- I. Orden de presentación en los casos en los que la conducta que se investiga no merezca medida de tratamiento en internamiento. En caso de que el adolescente no comparezca voluntariamente, el juez podrá hacerlo comparecer con el auxilio de la policía investigadora; y
- II. Orden de retención, cuando, preceda denuncia o querrela respecto de un hecho constitutivo de una conducta tipificada como delito que merezca medida de tratamiento en internamiento y existan datos que acrediten la existencia de la misma y de indicios de responsabilidad del adolescente en su comisión, la ejecución de la orden corresponderá a la policía investigadora.

[...]

Artículo 110. La medida de internamiento definitivo, consiste en la privación de la libertad y se debe cumplir exclusivamente en el centro de atención, del que podrán salir los adolescentes por causa justificada y hasta por cinco días, mediante orden escrita de la sala. Esta medida solo se puede imponer a quienes tengan o haya tenido, al momento de realizar la conducta, una edad de entre catorce años cumplidos y menos de dieciocho años, y se trate de alguna de las conductas tipificadas como graves en la presente ley.

La duración de esta medida deberá tener relación directa con los daños causados, sin que pueda ser inferior a un año ni exceder de cinco años, cuando el adolescente tenga una edad de entre catorce años cumplidos y menos de dieciséis al momento de realizar la conducta; y sin que pueda ser inferior a un año sin exceder de siete años como máximo, cuando tenga una edad de dieciséis años cumplidos y menor a dieciocho años.

Así pues, analizando los anteriores preceptos de la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco, se puede establecer que en nuestro Estado el gobernante demostró su interés por regular la conducta antisocial del adolescente, en donde no por el hecho de ser jurídicamente menor de edad, es

decir menor de dieciocho años, este sujeto de derecho no pudiera tener algún tipo pena o sanción por realizar conductas en contra de otros miembros de sociedad –acciones consideradas como delitos–, por lo que el Estado legisló en la materia, teniendo como resultado una ley especializada únicamente aplicable a los menores de edad, en donde se le reconocen algunos derechos especiales tomando en cuenta su edad, pero a su vez se establecen penas y sanciones, a las cuales se hacen merecedores los adolescentes por realizar conductas antisociales y que forman parte del presente trabajo de investigación, puesto que debido a estas conductas, en su momento, el Ministerio Público especializado en adolescentes podrá solicitar ante el juez especializado la correspondiente orden de retención en contra del menor de edad.

4.6. Legislación nacional sobre los adolescentes

Tal vez uno de los grandes aciertos del derecho contemporáneo radique en la importancia que en pleno siglo XXI se le ha dado a la justicia para los menores, sector del conglomerado humano que pareciera olvidado y confinado a un sistema tutelar sin garantías ni derechos, en donde el Estado asumiendo un rol paternalista pareciera ocultar en lo más recóndito del baúl social, la creciente e incontenible intervención de los menores en la comisión de delitos, equiparados como conductas antisociales alejadas comprensiblemente del *jus puniendi*, donde pareciere que se está más en la preocupación por contener los ataques de la delincuencia de adultos, debiéndose atender este sector de la sociedad mexicana, que según diferentes informaciones en México, son fáciles de convertir en semillero de la delincuencia organizada.

Cabe señalar que en nuestra Carta Magna se realizaron reformas orientadas a regular conductas antisociales de los adolescentes (Carrillo Ahumada, 2007, p. 1), entre ellas está la adición de los párrafos cuarto, quinto y sexto, al artículo 18, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de diciembre de 2005, en donde se dispone:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para adolescentes que será aplicable a quienes se atribuyan la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición en desarrollo le ha sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social (CPEUM, 1917).

En suma, la operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulten aplicables.

En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por un tiempo más breve, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

De todo lo anterior, se desprende, entre otras cosas, el interés y la obligación que tiene el estado por establecer sistemas especializados de justicia para adolescentes, en donde la conducta antijurídica que en su momento realice un adolescente, pueda ser investigada y juzgada por personal capacitado en la materia, teniéndose siempre presente el interés superior del menor, para lo cual cada estado en la República mexicana establecerá el respectivo sistema integral de justicia que será aplicable al adolescente. Siendo importante hacer referencia a la convencionalidad derivada de los tratados internacionales en los que se establecen regulaciones jurídicas sobre menores de edad, y cuyo análisis es motivo del siguiente tema.

4.7. Convención y tratados internacionales sobre adolescentes

La Convención sobre los Derechos del Niño, que se celebró el 20 de noviembre de 1989, cuando se adoptó y abrió a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 44/25, y la cual entró en vigor el día 2 de septiembre del año 1990, de conformidad con el artículo 49, dice en el preámbulo establecido, entre otras cosas:

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la declaración de Ginebra de 1924 sobre los derechos del niño y

en la declaración de los derechos del niño adoptada por la asamblea general el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la declaración universal de derechos humanos, en el pacto internacional de derecho civiles y políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (en particular, en el artículo 10), y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Teniendo presente que, como se indica en la declaración de los derechos del niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento” (Carrillo Ahumada, 2007, p. 3).

Conviniendo en la parte I:

Artículo 1. Para los efectos de la presente convención se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

[...]

Artículo 3.

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (Convención sobre los Derechos del Niño, 1991).

En el artículo 14, párrafo dos, se establece que: “Los Estados partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades” (Carrillo Ahumada, 2007, p. 3).

Describiendo también en el artículo 16, párrafo uno: “Ningún niño, será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación” (Carrillo Ahumada, 2007, p. 3).

La Convención sobre los Derechos del Niño (1991) es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, ya que los menores de 18 años precisan de cuidados y protección especiales, que los adultos no necesitan; convención con la cual se quería asegurar que el mundo reconociera que los niños y niñas tenían también derechos humanos.

Además de que nuestro país, a partir del día trece de diciembre del año 1999, elevó a garantía constitucional la protección de la niñez y la adolescencia de México, cuando la Cámara de Senadores ratificó las reformas al artículo 4 de la CPEUM, que en sus últimos párrafos describe:

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, sano esparcimiento y a su desarrollo integral [...].

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar y elegir el cumplimiento de estos derechos [...].

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de la niñez.

4.8. Génesis y fundamentos del juicio de amparo

El análisis histórico de esta figura procesal de orden constitucional, que se procederá a efectuar, no incluye la relativa a la etapa precolombina, por virtud de no encontrar en esta antecedentes alguno que se le asimile.

Según Julio Contreras Castellanos (2009), el primer antecedente que se encuentra en nuestro derecho mexicano fue en la Constitución Política del Estado de Yucatán en 1841. Con motivo del proyecto de esa Constitución Política, los señores Manuel Crescencio Rejón, Pedro Pérez y Darío Escalante presentaron sus consideraciones en la exposición de motivos dada el 23 de diciembre de 1840, en el sentido de otorgar al Poder Judicial la facultad de declarar la protección de la justicia a favor de sus habitantes, en caso de que el poder público, en forma indebida, les hubiera vulnerado o restringido el goce de las garantías individuales.

El texto de la previsión constitucional en cuestión, que fue expedido el 31 de marzo de 1841, finalmente quedó redactado de la siguiente forma:

Artículo 62. Corresponde a este Tribunal reunido:

1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le piden su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la constitución, o contra las providencias del gobernado, cuando en ellas se hubiera infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la constitución hubiese sido violada.
2. Iniciar leyes y decretos para la mejora de la legislación civil y penal, y de los procedimientos judiciales.
3. Nombrar sus subalternos y dependientes respectivos, y a los jueces, letrados y asesores, arreglándose a lo que disponga las leyes (Contreras Castellanos, 2009, pp. 9 y 10).

Así es como observamos la instauración de tan noble institución del amparo en suelo patrio, para que posteriormente se integrara la figura jurídica procesal de orden constitucional denominada juicio de amparo como medio judicial de control de la Constitución.

De acuerdo con Raúl Chávez del Castillo (2009, p. 15), los principios básicos que regían este juicio eran: la necesidad de que fuera, precisamente, la parte agraviada quien solicitara el amparo contra los actos presuntamente violatorios de garantías y, en caso de obtener una resolución favorable, solo surtía efectos en relación con el peticionario y únicamente contra los actos que reclamara, subsistiendo este principio hasta la actualidad.

Consecuentemente, se puede establecer que es en esta Constitución de Yucatán de 1841 donde se encuentra la creación del juicio de amparo mexicano, para posteriormente seguir con sus antecedentes en el Acta de Reforma de 1847, en donde el Congreso General, en funciones de constituyente, designó como integrante de la comisión de la Constitución a los señores Juan José Espinosa de los Monteros, Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta, en donde, indudablemente, las ideas de Rejón y Otero tuvieron decidida influencia en la incursión sobre el diseño del juicio de amparo en el texto del acta constitutiva y de reforma, sancionada por el congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, con especial mención a lo que doctrinalmente se conoció como el principio de la relatividad de la sentencia de amparo, atribuida justamente a Mariano Otero, pues fue él quien lo planteó en su voto particular del 5 de abril de ese año, insertado en el numeral 19 de su proyecto 25 del Acta de Reforma, al considerar que los tribunales de la federación ampararían a cualquier individuo en el goce de sus garantías individuales contra toda violación de estas, atribuibles a los poderes legislativo y ejecutivo federal o locales, limitándose dichos tribunales a impartir la protección en el caso particular sobre el que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto

de la ley o del acto que lo hubiere motivado (Contreras Castellanos, 2009, pp. 11 y 12). De esta manera es como se instituye el juicio de amparo en un ordenamiento con vigencia a nivel nacional.

Chávez Castillo (2009, p. 15) opina que es en esta Constitución donde se otorga competencia para conocer del juicio de amparo a los tribunales de la federación con el objeto de proteger a los habitantes de la República con respecto de los derechos que la Constitución prevé en su favor de los ataques de los poderes ejecutivo, legislativo, ya de la federación, o de las entidades federativas, no así en contra de actos del poder judicial.

Cabe hacer mención que en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, con fecha del 16 de junio de 1856, en la Comisión de puntos constitucionales, se presentó el dictamen relativo a la inserción del juicio de amparo para su debate legislativo, en su artículo 102; sin embargo, finalmente, el Congreso Constituyente de 1856 resolvió modificar el texto del proyecto del artículo propuesto, quedando de la siguiente manera:

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare (CPRM, 1857).

No obstante, este precepto tuvo dos enmiendas; una el 12 de noviembre de 1908, y otra el 28 de septiembre de 1915, además de la propuesta por Venustiano Carranza, en el Proyecto de reformas y adiciones a la Constitución, a la postre integrada al nuevo cuerpo normativo que denominamos Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Contreras Castellanos, 2009, p. 13).

En esta Constitución se suprime el sistema mixto de control constitucional y desaparece tal control por órgano político que contenía el Acta de Reformas de 1847. A su vez, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es donde se encuentra la actual configuración del amparo mexicano, en sus artículos 103 y 107 relativos al amparo, estableciéndose el juicio de amparo como medio de control de la Constitución, en términos generales, comprendiéndolo como un proceso judicial de naturaleza constitucional instalado por vía de acción a instancia de parte legítima (gobernado) por un agravio personal y directo que incide en su esfera jurídica en contra de un acto o ley emitido por una autoridad del Estado que contraría alguna garantía individual consagrada en la Constitución (Contreras Castellanos, 2009, p. 25).

En el artículo 103 se otorgó la competencia de los tribunales de la federación, cual sería su función en materia de amparo, mientras que por otro lado, en el

artículo 107 de la Carta Suprema se establecen las bases o principios jurídicos fundamentales, que de acuerdo con el texto original rigen al juicio de amparo, y los cuales en el devenir histórico, a partir de 1917 y hasta 1994, se fueron reformando en el texto original del artículo 107 constitucional y se le agregaron otros principios.

La reglamentación legal de ese juicio está prevista en la Ley de Amparo (2013), así como en la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación y en el acuerdo 57/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (Chávez Castillo, 2009, p. 22).

Ahora bien, una vez que fueron analizados los antecedentes del juicio de amparo en nuestro sistema jurídico mexicano y sus fundamentos constitucionales, es necesario realizar un análisis de algunas generalidades del juicio de amparo en nuestro país, así como de su actual consideración por algunos juristas, siendo todo esto motivo del siguiente tema.

4.9. Concepto y generalidades del juicio de amparo

Ignacio L. Vallarta (citado por Castro, 2011) define al juicio de amparo como: “el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de ley o mandato de una autoridad que ha invalidado la esfera federal o local, respectivamente” (p. 363).

Cabe señalar que en esta definición Vallarta entiende que el amparo es un proceso; que en su tiempo las garantías constitucionales eran siempre identificadas como derechos del hombre, y que el amparo siempre se endereza contra actos de autoridad.

Por su parte, Fix Zamudio (citado por Castro, 2011, p. 364) refiere que el amparo es un proceso, puesto que constituye un procedimiento armónico, autónomo y ordenado a la composición de los conflictos entre las autoridades y las personas individuales o colectivas, por violación, desconocimiento o incertidumbre de las normas fundamentales y que se caracteriza por conformar un remedio procesal de invalidación. Calificar el amparo como un juicio es insuficiente para comprender todos los atributos de la institución, pues en rigor científico, la expresión juicio se contrae al razonamiento del juez en el fallo.

Sin embargo, existen otros juristas que consideran al juicio de amparo como un juicio constitucional, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los tribunales de la federación en contra de una ley o acto de autoridad, en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional, y que considere violatorio de sus garantías individuales, teniendo por objeto la declaración de inconstitucional-

lidad de dicho acto o ley, invalidándose o nulificándose en relación con quien lo promueve, restituyéndolo en el pleno goce de esas garantías que han sido violadas (Chávez del Castillo, 2009, p. 21).

Elementos en el juicio de amparo.

- a. Es un juicio constitucional extraordinario.
- b. Único en su procedimiento, con reglas específicas.
- c. Lo promueve el gobernado o quejoso.
- d. Se interpone contra una ley o acto de autoridad (acto reclamado).
- e. Se presenta y tramita ante los tribunales de la federación.
- f. El objeto de la promoción será el de invalidar, modificar o revocar el acto de autoridad o dejar de aplicar la ley que le afecte y se le restituya al quejoso en el derecho fundamental (garantía individual) vulnerado.

Ahora bien, en las generalidades del amparo es importante establecer qué se debe entender por *acción de amparo* y quién o quiénes son considerados como *parte* dentro del Juicio de amparo.

Así pues, Carlos Arellano García (2005, pp. 405 y 408) refiere que la *acción* en el juicio de amparo es el derecho subjetivo de una persona física o moral para acudir ante un órgano del Estado o ante un órgano arbitral, a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de un presunto derecho material, presumiblemente violado por la persona física o moral, obligada a respetar ese derecho material.

Este concepto, con una adaptación a las peculiaridades que son propias en el amparo, se puede entender en el sentido de que la acción de amparo es el derecho subjetivo de una persona física o moral, en su carácter de gobernada, para acudir ante el Poder Judicial de la Federación u órganos con competencia auxiliar, a exigir el desempeño de la función jurisdiccional, para obtener la tutela de una garantía individual o de un derecho, derivado de la distribución de facultades entre federación y Estados, presuntamente violados por una autoridad estatal responsable.

Contreras Castellanos (2009, p. 68) refiere que en la Ley de Amparo del 30 de diciembre de 1935 es donde se terminó de definir, en su artículo 5, a quiénes se les considera partes en el juicio de amparo; entre ellos: el agraviado o agraviados, la autoridad responsable, el tercero perjudicado (ahora denominado *tercero interesado*) y el Ministerio Público de la Federación. A pesar de ello, se conservó en aquella redacción una impresión técnica en su expresión legislativa, puesto que el concepto de agraviado no es de naturaleza adjetiva, como sí lo es el de quejoso.

Asimismo, debe decirse que únicamente el agraviado y el tercero interesado son partes materiales, pero pueden comparecer al proceso de amparo por medio de sus representantes, que son partes formales. En tanto, las autoridades responsables, como el Ministerio Público de la Federación, serán siempre partes formales.

Se puede afirmar que las partes en un juicio por lo general son dos –actor y demandado–, pero que, como acontece en el juicio de amparo, según después veremos, pueden intervenir como tales, personas que no son ni actores ni demandados propiamente dichos, sino sujetos que, dentro del proceso, ejercitan un derecho *sui generis*, distinto del que pretenden hacer prevalecer aquellos.

En otras palabras, *parte* es todo sujeto que interviene en un procedimiento y a favor de quien o contra quien se pronuncia la dicción del derecho en un conflicto jurídico, bien sea este de carácter fundamental o principal, o bien de índole accesoria o incidental. Por exclusión, carecerá de dicho carácter toda persona que, a pesar de intervenir en un procedimiento determinado, no es sujeto de la controversia que mediante él se dirima.

Al respecto, Ignacio Burgoa (2005, p. 329) menciona que *parte* es toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien van a operarse las actuaciones, contra la ley, se reputa “parte”, sea en un juicio principal o bien en un incidente. Tratándose del juicio de amparo, se encuentra claramente establecido qué sujetos son *partes* de este, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Amparo (2013), por lo que es necesario un análisis de algunas de las *partes* en el juicio de amparo, siendo el orden establecido por el mencionado precepto.

Para Carlos Arellano García (2005, p. 476), el quejoso o agraviado es la persona física o moral que ejercita la acción de amparo, para reclamar un acto o ley de la autoridad estatal, por presunta violación de garantías individuales o de distribución competencial entre federación y Estados de la República. De lo cual se desprenden los siguientes elementos:

- a. El quejoso puede ser una persona física o moral.
- b. El quejoso es quien ejercita la acción de amparo.
- c. Se reclama por el quejoso un acto o ley de la autoridad estatal.
- d. Por presunta violación de derechos fundamentales y sus garantías o de la distribución competencial entre federación y Estados de la República.

Además, este se identifica con el gobernado, persona física o moral, privada, social y oficial, que directamente sufre en su órbita jurídica una lesión o agravio inferido por un acto de autoridad que vulnera su estatuto constitucional de derechos fundamentales o garantías sociales.

Es decir, en atención a estos extremos, la doctrina ha señalado que por quejoso se debe comprender al gobernado agraviado por un acto de autoridad en su estatus constitucional de derechos fundamentales que suscribe, presenta la demanda de garantías ante los tribunales de amparo y sostiene válidamente la acción en juicio, por sí o mediante su legítimo representante; mientras que el agraviado es a quien de manera directa se le violan dichos derechos y sus garan-

tías que pueden ser de tipo individual o social, antes de comparecer a juicio, pues cuando así ocurra, su denominación será la de quejoso.

De la misma manera, Arturo González Cosío (citado por Contreras Castellanos, 2009) indica que: “quejoso es la persona física o jurídica a quien se le ha causado un perjuicio en sus intereses jurídicos, protegidos por el artículo 103 constitucional” (p. 69). El quejoso resulta, pues, el titular de la acción de amparo, frente a los tribunales federales que deberán “decir el derecho” en la controversia constitucional planteada.

Por otro lado, Raúl Chávez del Castillo (2009, p. 25) establece que el quejoso o agraviado es aquella persona física o moral que considera que le perjudica la ley, tratado, reglamento o cualquier otro acto de autoridad, que considera ha violado sus (derechos humanos) garantías individuales, en las hipótesis que señala el artículo 103 constitucional, y que acude ante los tribunales de la federación con el objetivo de que se le restituyan en el goce de sus garantías individuales (ahora derechos fundamentales). Concluyéndose de esto que el agraviado o quejoso será todo gobernado, sin importar sexo, nacionalidad, edad o estado civil, que pueda promover juicio de amparo, sea por sí o por interpósita persona, como lo refieren los artículos 5 al 10 de la Ley de Amparo (2013).

Ahora bien, dentro del juicio de amparo encontramos la figura de *autoridad responsable*, que es realmente, es en sí, la contraparte del agraviado o quejoso en el juicio de amparo, toda vez que es quien emite o ejecuta el acto autoritario que se reputa inconstitucional por aquel. Si ha de compararse dicha autoridad, equivaldría a la parte demandada en un juicio ordinario.

En efecto, el sujeto pasivo del juicio de amparo es el Estado, por medio de las autoridades de su gobierno, cuando en ejercicio de sus facultades soberanas de imperio, vulneran las limitaciones impuestas por los derechos humanos y sus garantías.

Por lo tanto, como sujetos pasivos, las autoridades del Estado están obligadas a preservar el régimen de las garantías individuales, y deben considerarlo no solo como una simple estructura de un órgano de gobierno. De igual forma, deben vigilar que su funcionamiento se desarrolle en las relaciones de supra a subordinación existentes entre gobernante y gobernado.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo (2013), es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Desde un punto de vista de su significación gramatical, la autoridad responsable debe ser una persona revestida de poder para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona.

Por supuesto que tal significación es coincidente con las características que se producen en el juicio de amparo en relación con la autoridad responsable. De allí que, inicialmente, se puede concluir que la denominación “autoridad responsable” dada al sujeto pasivo, demandado en la acción de amparo y parte en el juicio de amparo, es una denominación correcta.

Carlos Arellano García (2005, p. 487) explica que la autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre federación y Estados. Concepto en cual se desprenden los siguientes elementos:

- a. La autoridad responsable es un órgano estatal.
- b. La autoridad responsable es un órgano del Estado.
- c. En el medio mexicano, conforme a nuestro sistema de organización del poder público, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, del que cual dimana todo poder público, para beneficio de ese pueblo.
- d. El quejoso es quien atribuye al órgano del Estado el carácter de autoridad responsable.
- e. En forma genérica el quejoso atribuye al órgano del Estado una ley o un acto.
- f. Los actos o leyes que se atribuyen por el quejoso a la autoridad responsable o autoridades responsables, son presuntamente violatorios.
- g. La violación que imputa el quejoso a la autoridad responsable, deberá enmarcarse, forzosamente, dentro de las hipótesis del artículo 103 constitucional.

Por consiguiente la ley o el acto de autoridad son parte medular del juicio de amparo y que con la denominación de acto reclamado se impugnan en ese proceso constitucional.

Cabe decir que el concepto de ley a que se refiere la fracción I del numeral 103 constitucional debe entenderse como norma general, que puede ser una ley (federal, local o del Distrito Federal), tratado internacional, reglamento federal (expedido por el presidente de la República) o local (expedido por el gobernador de un Estado o por el jefe de gobierno del Distrito Federal), u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general y obligatoria, y puede ser impugnada en lo general, es decir, el ordenamiento en su totalidad, o bien, en particular, o sea, uno o varios preceptos que la integran (Chávez del Castillo, 2005, p. 35).

En lo que respecta a las normas legales, cabe agregar que nos encontramos con la clasificación de dos tipos de ellas que pueden ser impugnadas vía amparo: la ley autoaplicativa y la ley heteroaplicativa. La primera nace cuando el acto legislativo presuntamente violatorio de garantías (ahora derechos humanos) causa perjuicio al gobernado por el solo hecho del inicio de su vigencia. En este caso de amparo contra leyes, debe interponerse dentro del término de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de la ley. Por otro lado, la ley heteroapli-

cativa surge cuando el acto legislativo no causa perjuicio al gobernado por su sola entrada en vigor, sino que requiere de un acto posterior de aplicación, o bien la realización de una condición para obligar al gobernado a *un hacer o dejar de hacer*; en contra de este tipo de ley, debe promoverse el amparo del término de quince días contados a partir del acto de aplicación (Chávez del Castillo, 2005, p. 36).

Ahora bien, esas leyes autoaplicativa y heteroaplicativas, para realizar su impugnación vía amparo, deben considerarse como *acto reclamado*. Es decir, es la denominación que se impugna en ese juicio constitucional. En consecuencia, lo anterior hace necesario que tengamos claro lo que debemos entender por acto reclamado.

De acuerdo a Carlos Arellano García (2005, p. 552), acto reclamado es la conducta imperativa, positiva u omisiva de una autoridad estatal, nacional, federal, local o municipal, presuntamente violatoria de garantías individuales o de la distribución competencial establecida entre federación y estados de la República, a la que se opone el quejoso. Por tanto, podemos mencionar que es el acto de autoridad propiamente dicho, con el cual violan o transgreden alguna garantía al gobernado, prevista en nuestro máximo ordenamiento legal.

Por lo que se refiere al tercero interesado (antes tercero perjudicado), es aquel que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo. Por *interés jurídico* debe entenderse, según la doctrina y la jurisprudencia en nuestra materia, cualquier derecho subjetivo que derive de los actos de autoridad que se combatan o que estos hayan reconocido, declarado o constituido (Burgoa, 2005b, p. 343).

La posición que el *tercero interesado* ocupa en el proceso de amparo es similar a la de la autoridad responsable, puesto que ambos sujetos persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes, según se dijo, en la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por alguna causa de improcedencia.

De manera expresa, la Ley de Amparo (2013) le da al Ministerio Público Federal el carácter de parte en el juicio de amparo, textualmente prescribe en su artículo 5, fracción IV: “para procurar la pronta y completa administración de justicia”. Por su parte, algo relevante en el amparo es tener claro qué es lo que se pretende al momento de interponer el juicio contra ese acto de autoridad, que no es otra cosa que lograr la suspensión del acto de molestia al gobernado.

Para Ignacio Burgoa (citado por Contreras Castellanos, 2009, p. 406), la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo es un incidente cuando se tramita a petición de parte, pero no así en caso de que se sustancie oficiosamente, pues aquí solo será una orden unilateral de la jurisdicción, aunque luego señale que la naturaleza jurídica de la suspensión (sea de oficio o a petición de parte) es incidental, por virtud de que su objeto es accesorio al principal o fundamental

del juicio de amparo. Mientras que para Raúl Chávez del Castillo (2009, p. 27) es una medida cautelar por la que se paraliza la ejecución de los actos reclamados, con la finalidad de conservar la materia del juicio y evitar al agraviado daños y perjuicios de difícil reparación que le pudiera ocasionar la ejecución de tales actos.

Así, de estas definiciones, aplicadas en materia penal y propiamente contra una orden de retención sobre un adolescente, podemos mencionar que el objetivo para interponer el amparo indirecto sobre esa orden de retención es definitivamente la suspensión del acto reclamado, es decir, que no se cumplimente sobre el adolescente, en conflicto con la ley, dicha orden de retención dictada en su momento por un juez especializado en la materia.

Sustanciación del amparo indirecto

El trámite del amparo indirecto se inicia con la demanda y concluye con la sentencia definitiva que se dicta en el amparo. Por tanto, consideramos las siguientes etapas del trámite en este tipo de amparo:

- a. Demanda.
- b. Auto inicial.
- c. Informe justificado.
- d. Pruebas en el amparo indirecto.
- e. Audiencia constitucional.

En un último inciso haremos referencia al tercero perjudicado y al Ministerio Público, quienes, en su carácter de partes, pueden invocar causas de improcedencia, aportar pruebas, alegar e intervenir en las diligencias de prueba, tanto respecto del desahogo de pruebas ofrecidas por el quejoso, como de pruebas ofrecidas por ellos mismos.

Ahora bien, la demanda de amparo es el acto procesal por virtud del cual se ejercita la acción respectiva por su titular, que es el agraviado, y quien mediante su presentación se convierte en quejoso; es el elemento que inicia el procedimiento constitucional y que encierra la petición concreta que traduce el objetivo esencial de la citada acción: obtener la protección de la justicia federal. Por tal motivo, podemos afirmar que *la acción* es el derecho público subjetivo de obtener el servicio público jurisdiccional, y que *la demanda* es el acto procesal, proveniente del titular de dicha acción, en el cual aquel derecho se ejercita positiva y concretamente (Burgoa, 2005b, pp. 646 y 647).

En suma, es un acto por virtud del cual se ejercita la acción penal de amparo por su titular. Como acto procesal, inicia en el juicio de amparo. Tiene un determinado contenido que está constituido por todos aquellos elementos que concurren en la integración específica del juicio de garantías. Es el artículo 108

de la Ley de Amparo (2013) el que alude al contenido formal de la demanda de amparo indirecto o biinstancial mencionando todos y cada uno de los datos que deben en ella insertarse para la formación completa y efectiva de la relación jurídico-procesal, así como para fundar la acción especial deducida. Asimismo, debe interponerse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, pues el único medio real y efectivo para que una persona solicite el amparo y la protección de la justicia de la unión. Cabe agregar que el dispositivo 108 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal dispone los requisitos que debe contener la demanda de garantías, los cuales Chávez del Castillo (2009, pp. 143 y 147) los menciona de la siguiente forma:

- a. Nombre y domicilio del quejoso.
- b. Nombre y domicilio del tercero interesado.
- c. Autoridades responsables.
- d. Ley o actos reclamados.
- e. Preceptos constitucionales y conceptos de violación.
- f. Facultad reservada a los Estados.
- g. Exhibición de copias.
- h. Firma del quejoso.

El primer inciso, *nombre y domicilio del quejoso*, significa que estos se deben expresar en forma completa, es decir, con nombre o nombres de pila, apellido paterno y materno del agraviado o quejoso, persona física o, en caso de las morales, razón o denominación social en términos de su acta constitutiva; también debe incluirse el de quien pretenda en su nombre. En el caso de los organismos de derecho público, basta con plasmar su denominación oficial. Para todos los casos se debe insertar la ubicación exacta, dentro del ámbito territorial de competencia del órgano judicial ante quien se inste, indicando el domicilio real, legal o, en su caso, el convencional, pues en este apartado no es obligado indicar únicamente el real o el particular, para tener como satisfecho este requisito (Contreras Castellanos, 2009, p. 272).

Por lo que se refiere al *nombre y domicilio del tercero interesado*, el promotor del amparo debe manifestar si existe o no existe dicho sujeto procesal, pues en caso negativo, si omite la declaración correspondiente, en su defecto el juez ordenará aclarar tal situación (Burgoa, 2005b, p. 646). Lo anterior es solo con el objetivo de que sea emplazado a juicio y se encuentre en aptitud de poder defender sus derechos.

Mientras que en el requisito de *autoridades responsables*, el quejoso debe especificar con claridad dichas autoridades, designándolas con su denominación correcta y evitando el señalamiento genérico de la unidad burocrática a la que se atribuyan los actos reclamados, pues debe indicar los órganos especiales que la integren y de los que provengan los referidos actos. Tratándose del amparo

contra leyes se indicará a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación. Cabe decir que esta prevención es imprecisa y confusa, pues el acto promulgatorio no incumbe a cualquier órgano estatal, sino al presidente de la República y a los gobernadores de las entidades federativas, según se trate de leyes federales o locales (Burgoa, 2005b, p. 647). Asimismo, en este rubro resulta importante contemplar todas y cada de las autoridades que intervengan en la creación o en la ejecución del acto reclamado, pues de omitirse llamar a juicio a alguna de ellas, sobrevendría causa de improcedencia y de sobreseimiento en el juicio.

Respecto al requisito de *ley o actos reclamados*, el agraviado debe atribuir a cada una de las autoridades que señale como responsables los diversos actos que impugne en su demanda de amparo, estableciéndose entre aquellas y estos una relación o nexo causal de imputación.

En lo concerniente al elemento *bajo protesta de decir verdad*, Arellano García (2005, p. 720) refiere que esta frase sacramental es un requisito en la demanda de amparo que no debe omitirse, y que responsabiliza al quejoso en el sentido de que se *conduzca con verdad* en la narración de los hechos que apoyan la demanda de amparo. Es una advertencia de importancia para todo quejoso, ya que si actúa falsamente se hace acreedor a la responsabilidad prevista por el artículo 261 de la Ley de Amparo (2013), donde se establece:

Artículo 261. Se impondrá una pena de dos a seis años de prisión y multa de treinta a trescientos días:

- I. Al quejoso, a su abogado autorizado o a ambos, si con el propósito de obtener una ventaja procesal indebida, en la demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el acto reclamado, siempre que no se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; y;
- II. Al quejoso o tercero interesado, a su abogado o a ambos, si en el juicio de amparo presenten testigos o documentos falsos.

Por lo tanto, la frase que antes se menciona no es un mero requisito formal, sino un recordatorio del deber de veracidad de todo quejoso que formula una demanda de amparo, pues la falsedad en la narración, en los documentos o testigos presentados y en la indicación de autoridad ejecutora que no lo sea, ocasionan responsabilidad penal, con sanción corporal y pecuniaria, de bastante relevancia.

Se aclara que aquellos hechos que se expresen falsamente y bajo la manifestación de “protesta de decir verdad”, no generarán responsabilidad penal para el quejoso, solo cuando los actos reclamados tengan relación con el peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, de conformidad con lo que estipula el artículo 15 de la Ley de Amparo (2013).

Ahora bien, en cuanto al requisito *preceptos constitucionales y conceptos de violación*, son requisitos los que exige la fracción VI del artículo 108 de la Ley de Amparo (2013) en la demanda de amparo indirecto, ya que primeramente deberán señalarse los artículos constitucionales que contengan las garantías que el acto reclamado hubiere violado en perjuicio del quejoso, e igualmente los conceptos de violación que no son otra cosa más que los agravios que le causa tal acto.

No existe formalismo determinado al plantear los agravios correspondientes, pero en alguna parte del escrito de demanda deberá expresar con claridad la causa de pedir, señalando cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto reclamado y los motivos que originaron ese agravio.

Esta referencia a los preceptos constitucionales violados se puede cumplir con la sola cita o inserción del numeral que se considere vulnerado, o bien con la transcripción fiel e integral de su texto, pero siempre y cuando tengan explicación de su infracción en los conceptos de violación que se esgriman en la demanda de garantías. Por su parte, los conceptos de violación resultan ser la parte toral de la argumentación jurídica de la demanda de garantías, toda vez que es aquí donde se exponen las razones jurídicas por las cuales se acredita el agravio que causa el acto autoritario en los derechos fundamentales y sus garantías del promovente. Aquí debe también precisarse la facultad reservada a las entidades federativas que haya sido invadida por la autoridad federal y viceversa.

De tal suerte, los conceptos de violación se constituyen en un verdadero silogismo jurídico, pues primero se debe exponer el texto del precepto constitucional que se reputa vulnerado (premisa mayor); luego, la descripción integral del acto reclamado que se señala como causante de la infracción del texto constitucional y que es motivo del agravio alegado (premisa menor); para después realizar el ejercicio argumentativo del orden jurídico, por medio del cual se analiza el acto reclamado a la luz de los preceptos constitucionales aludidos, y concluir con la explicación conducente sobre la existencia de la violación constitucional reclamada, y con la petición de concesión del amparo y protección de la justicia de la Unión en contra de las autoridades señaladas como responsables por los actos reclamados a ellas (Contreras Castellanos, 2009, pp. 277 y 278).

Finalmente, se encuentra el elemento *firma del quejoso*, toda vez que es indispensable que la demanda de amparo contenga la firma de quien la suscribe, pues solo así puede establecerse quién es el responsable de dicha demanda, y como

consecuencia lógica, quién solicita el amparo y protección de la justicia federal, pues un escrito sin firma es como si ni quisiera se presentara. Si el quejoso no sabe firmar, otra persona lo hará a su ruego y en su nombre debiéndose imprimir la huella digital del promovente, de tal forma que si no se encuentra firmada se desechará de plano sin ni siquiera requerir al promovente para su aclaración (Chávez Castillo, 2009, p. 147).

La presentación de la demanda de amparo indirecto debe realizarse ante el propio juez de distrito competente, y por excepción, ante las autoridades del fuero común cuando actúen como auxiliares de la justicia federal, en los supuestos previstos por los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley de Amparo (2013). Lo que sucede a diferencia del amparo directo o uniinstancial, en donde la demanda que inicia el juicio indirecto de garantías nunca debe presentarse ante la propia autoridad responsable, sino ante el juzgador de amparo; requisitos legales que se encuentran previstos en su totalidad en la Ley de Amparo (2013) en los artículos 107 al 111.

En cuanto a la segunda etapa del trámite en el amparo indirecto, lo correspondiente al *auto inicial*, la demanda presentada ante el juez de distrito, o ante el juzgado con competencia auxiliar o concurrente, debe ser examinada para que dicte el correspondiente auto inicial. Este auto decide si se admite, si se ordena aclarar o si desecha la demanda de amparo indirecto (Arellano García, 2005, p. 726).

Hay tres tipos de autos iniciales:

- a. Auto que admite la demanda de amparo,
- b. Auto que ordena aclarar la demanda de amparo, y
- c. Auto que desecha la demanda de amparo.

El primer punto, auto admisorio de la demanda de amparo indirecto por el juez de distrito, está previsto en los artículos 115 y 116 de la Ley de Amparo (2013), cuyo texto literal prescribe:

Artículo 115. De no existir prevención, o cumplida esta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.

Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días.

Artículo 116. Al pedirse el informe con justificación a la autoridad responsable, se le remitirá copia de la demanda, si no se hubiese enviado al pedirle informe previo.

Al tercero interesado se le entregará copia de la demanda al notificársele del juicio. Si reside fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo se le notificará por medio de exhorto o despacho que podrán ser enviados y recibidos haciendo uso de la firma electrónica o, en caso de residir en zona conurbada, podrá hacerse por conducto del actuario.

Dicho auto admisorio se dicta cuando no hay motivo de improcedencia que se desprenda de la misma demanda de amparo en forma manifiesta o notoria indiscutiblemente.

El segundo punto, el auto aclaratorio de la demanda de amparo, se encuentra previsto en el artículo 114 de la Ley de Amparo (2013), en donde se establece:

Artículo 114. El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

- I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda;
- II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta ley;
- III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o este resulte insuficiente;
- IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y
- V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda.

Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, solo dará lugar a la postergación de su apertura.

Si el promovente no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias dentro del término señalado, el juez de distrito tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado solamente afecte el patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso.

Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, transcurrido el término señalado sin haberse dado cumplimiento a la providencia relativa, el juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que este exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente.

Así pues, como puede apreciarse, el artículo en mención contiene los diversos supuestos en que procede que el juez de distrito ordene aclarar la demanda de amparo, o bien, ordene se exhiban las copias que deben acompañarse a la demanda.

Finalmente, el tercer punto, auto de desechamiento de la demanda de amparo, tiene su fundamento establecido en el artículo 113 de la Ley de Amparo (2013).

Asimismo, en lo relativo a la tercera etapa del trámite en el amparo indirecto, denominado, *el informe con justificación*, este es considerado como el acto procesal escrito de la autoridad responsable por el que da contestación a la demanda de amparo y por el que se acompañan los documentos probatorios del acto reclamado (Arellano García, 2005, p. 731).

En efecto, el informe con justificación ha de adjuntar los documentos que respalden el acto que se imputa a la autoridad responsable. Si no fuera así, se trataría de un simple informe y no de un informe con justificación. En palabras de José María Lozano (citado por Arellano García, 2005):

Del informe de la autoridad ejecutora. Este debe ser justificado, esto es, debe acompañarse del testimonio de las constancias respectivas que acrediten la verdad de los hechos referidos en el informe. Ya se comprende que cuando este concuerda en todo con la relación hecho por el quejoso, no se necesita justificación (p. 731).

Cabe agregar que el término para rendir el informe con justificación es de quince días y puede ser ampliado hasta por otros diez días más atendiendo a las circunstancias del caso, lo cual se encuentra previsto por el artículo 117 de la Ley de Amparo (2013).

Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días, de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 10. de esta ley.

En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

La no rendición del informe justificado faculta al juez de distrito que conoce del juicio para imponer a la autoridad omisa una multa de cien a mil días de salario. Esta sanción pecuniaria también podrá imponerse en el caso de que al rendir su informe con justificación, no lo haga sin remitir, en su caso, copia certificada completa y legible de las constancias necesarias para la solución del juicio constitucional u omita referirse a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo (2013).

Acerca de las pruebas en el amparo indirecto, aunque en la Ley de Amparo no existe una disposición que establezca en forma genérica la obligación para el actor de probar, ni el deber de la autoridad responsable de probar, o el deber de probar del tercero interesado o del Ministerio Público, cabe la aplicación supletoria de los preceptos relativos del Código de Procedimientos Civiles, atento a lo que dispone el artículo 2 de la Ley de Amparo (2013), y que le da aplicación supletoria al ordenamiento procesal citado.

Conforme al artículo 119 de la ley en mención, en el juicio de garantías es admisible toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho; el dispositivo comentado le otorga al juzgador de amparo una facultad amplia para averiguar la verdad en el asunto que se somete a su consideración, sin más limitaciones que las que se refieren a que las pruebas que admita no sean de las prohibidas por la ley, contrarias a la moral, ni la prueba de posiciones (Arellano García, 2005, p. 142).

En todo juicio, y el amparo no es la excepción, existen tres etapas probatorias:

1. Ofrecimiento de pruebas.
2. Admisión de pruebas.
3. Recepción de pruebas.

En la etapa de ofrecimiento de pruebas, el quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado y el Ministerio Público ofrecerán pruebas. Para dichas pruebas deberá tenerse en consideración lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley de Amparo (2013).

Por lo que ve a la audiencia constitucional, conforme al artículo 115 de la Ley de Amparo (2013), si se admite la demanda de amparo, en el auto inicial se señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días.

Además, en la demanda del juicio deben ofrecerse y rendirse las pruebas, con excepción de la documental, que podrá presentarse con anterioridad (artículo 119, párrafo II, de la Ley de Amparo, 2013).

En la audiencia constitucional puede aplazarse, por un término que no exceda de otros 30 días, cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, (artículo 115, segundo párrafo de la Ley de Amparo, 2013). Esta es la etapa más importante del juicio de amparo, pues durante su celebración se desarrollan y concentran los actos procesales más trascendentes de todo juicio de garantías: recepción de pruebas, rendición de alegatos y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público Federal e incluso el pronunciamiento de la sentencia respectiva.

En suma, la audiencia constitucional es un acto jurídico de carácter procesal en el que, ante la presencia del juez de amparo asistido de su respectivo secretario, que da fe de lo actuado, se ofrecen, admiten y desahogan las pruebas que exhibe cada parte. Después se pasa al periodo de alegatos; posteriormente se recibe, en su caso, el pedimento del representante social federal, y concluye con el dictado de la resolución constitucional correspondiente, que es en la que el juez decide si concede o niega el amparo al quejoso, o bien si sobresee el juicio por aparecer o haber sobrevenido una causal de improcedencia (Espinoza Barragán, 2009, p. 153).

4.10. Los adolescentes y la tramitación del juicio de amparo

Lo técnico o “lo complejo” del desahogo del juicio de amparo en nuestro país, necesariamente implica la participación de un jurisperito, es decir, un abogado; situación que se optimiza si éste es especialista en derecho de amparo. Lo anterior, asociado a las características cualitativas de las conductas, formas de pensar y de actuar de los adolescentes, convierte en indispensable una regulación específica en la ley de la materia sobre tópicos relativos a su cada vez más probable intervención en la tramitación de este tipo de juicio, en su modalidad de amparo indirecto, por la creciente estadística de adolescentes que infringen gravemente la ley penal.

Por tanto, se convierte en indispensable una homologación de toda la legislación nacional en torno al interés superior del menor, tal como lo establece la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000), en sus artículos 44 y 45, al estipular específicamente en el inciso E, correlativamente con el D del numeral 45, que: “se promoverán códigos o leyes en los que se establecerán procedimientos y crearán instituciones y autoridades especializadas para el tratamiento de quienes se alegue han infringido las leyes penales [...]”.

En el supuesto que nos ocupa de la capacidad o incapacidad, no precisamente legal, sino práctica-cualitativa, dadas las características del adolescente (algunas de las cuales se asentaron en párrafos anteriores), deberá el legislador formular reformas que impliquen una regulación casuística, respecto de las formalidades

a cumplir, cuando el adolescente necesite gestionar el juicio de amparo, precisamente a partir del criterio “del interés superior de menor” y dadas las limitaciones naturales del desarrollo mental y físico en esta etapa de la vida; situación que además por disposición de la normatividad civil, los adolescentes viven de una especie de incapacidad natural y legal que limita su capacidad jurídica de ejercicio; posición que puede ser contraria a la facultad otorgada en el artículo 8 de la Ley de Amparo (2013), particularmente en dos situaciones ahí previstas. La primera, cuando en su primer párrafo, este numeral dispone que:

El menor de edad, persona con discapacidad o mayor sujeto a interdicción podrá pedir amparo por sí o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante cuando este se halle ausente, se ignore quien sea, esté impedido o se negare a promoverlo. El órgano jurisdiccional, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio, debiendo preferir a un familiar cercano, salvo cuando haya conflicto de intereses o motivo que justifiquen la designación de persona diversa.

Y la segunda situación es la que categóricamente le otorga facultades al menor de edad, al afirmar en el segundo párrafo del mismo artículo: “Sí el menor hubiere cumplido catorce año, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda”.

Por ello la urgencia, a pesar de lo nuevo de la Ley de Amparo, de estructurar una reforma legislativa, que en materia de designación de representante del menor o adolescente en el juicio de amparo, se dé intervención relevante a la familia, en donde esta, a falta de algunos de sus miembros, se supla así misma, como lo prevé la legislación civil, en lo relativo a los ascendientes y colaterales. Porque no debemos olvidar que la intuición jurídica de la incapacidad, que siempre es de ejercicio, impide a la persona realizar negocios en nombre propio y contraer obligaciones por sí. El incapaz, que puede ser titular de derechos, deberá realizar negocios, administrar sus bienes, intervenir en juicios y contraer obligaciones por medio de un representante legal.

La capacidad es la regla general y las incapacidades son las excepciones de la ley, sin embargo, el menor de edad puede ejercer cualquier acción legal en donde su incapacidad de ejercicio se lo impida, a través de su representante legal, ya sea quien tenga la patria potestad o la tutela del adolescente.

4.11. Conclusiones y propuestas

Del presente estudio se desprende que la familia es vital en el desarrollo del adolescente, puesto que la adolescencia es la raíz del gran árbol que es el ser humano. De ahí la importancia que tiene que el adolescente se desenvuelva en una familia sólida, trayendo con ello la posibilidad de que el menor de edad tenga un mejor comportamiento con su propia familia, así como con la sociedad donde cada día se enfrentará a diferentes responsabilidades. Por tanto, quién mejor que la familia –entendiéndose a esta como las relaciones derivadas de la unión de los sexos por vía del matrimonio o el concubinato y la procreación, conocidas como parentesco– para velar por el bienestar del adolescente, siendo los padres los principales responsables en la formación de este en esa etapa de la vida en donde se presentan diversos cambios físicos y psicológicos.

Es importante mencionar que a falta de padres, siempre debe contar el adolescente con la familia, ya sean abuelos, hermanos y tíos, ya que ellos serán los representantes del menor mientras que alcance su mayoría de edad, debido a que cuando necesita ejercitar determinada acción legal, requiere a sus representantes legales o a quienes ejerzan la patria potestad o tutela, debido a que la familia es uno de los bienes jurídicos tutelados por las garantías que instituye la primera parte del artículo 16 constitucional, y cualquier acto de autoridad que lesione a una persona solo puede ser impugnado en la vía constitucional por el sujeto a quien directa e inmediatamente le perjudique.

Sin embargo, en nuestra legislación mexicana, propiamente en la Ley de Amparo, no se le otorga la relevancia que se debe tener siempre presente, como lo es la familia y el adolescentes, al no contemplar detalladamente la representación legal del adolescente cuando se ve en la necesidad de promover una demanda de amparo indirecto en materia penal, puesto que no establece adecuadamente la representación del mismo, tomando en cuenta que cuando el Ministerio Público realiza las investigaciones dentro del expediente de investigación, de acuerdo con la ley de justicia integral para adolescentes en el estado de Jalisco, no tiene la obligación de recabar la declaración ministerial del adolescente, o aun cuando se recabara dicha declaración en donde se le haga saber al menor de edad el delito que se le imputa y la naturaleza de la acusación sin darle oportunidad de presentar medios de defensa a su favor, sino por el contrario, una vez que considera el Ministerio Público que se encuentran reunidos los elementos del delito y la probable responsabilidad penal del adolescente en conflicto con la ley de conformidad con el artículo 104 del enjuiciamiento penal de la entidad, aplicado supletoriamente a los adolescentes, ejercita la acción penal correspondiente ante el juez penal especializado en la materia, quien al considerar que se reunieron los elementos gira la orden de retención respectiva.

Lo mencionado anteriormente es uno de los casos en los que el adolescente requiere tramitar el amparo indirecto en materia penal para poder lograr que no se dé cumplimiento a esa orden de retención; no obstante, en la nueva Ley de Amparo no establece supuestos jurídicos en los cuales el adolescente pueda encontrarse dentro de su familia en lo correspondiente a sus representantes legales. Y desde luego, aunado a esto, el adolescente no cuenta con la capacidad psicológica para poder designar representante legal y tramitar el amparo, dada la etapa en la que vive o por lo menos de poder dilucidar cuál sería la mejor opción de representante legal. Por consiguiente, la Ley de Amparo deja de ser un ordenamiento legal en lo referente al adolescente, en tanto no se instituya la legal representación de este sujeto de derecho.

Para finalizar cabe agregar que es conveniente que en la Ley de Amparo se instituya un apartado especial en donde se contemple todo lo relacionado al menor de edad como quejoso, en donde se establezcan las reglas sobre los representantes de este sujeto de derecho para la tramitación del amparo, así como el procedimiento a seguir en lo relativo a la designación hecha tanto por la autoridad como por el propio menor de edad; no dejarlo a la libre elección del quejoso con minoría de edad, puesto que se le están otorgando facultades las cuales deberían ser propias del progenitor(a), o de quien ejerza la tutela o custodia del mismo; esto con la intención de que no puedan ser objeto de abusos que podría suscitarse con su mismo representante designado por el menor de edad.

Bibliografía

- ARELLANO GARCÍA, C. (2005). *El juicio de amparo* (10.^a ed.). México: Porrúa.
- BAQUEIRO ROJAS, E. Y BUENOSTRO BAEZ, R. (2009). *Derecho de familia* (2.^a ed.). México: Oxford.
- BURGOA, I. (2005a). *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo* (8.^a ed.). México: Porrúa.
- _____ (2005b). *El juicio de amparo* (40.^a ed.). México: Porrúa.
- BUSTOS RODRÍGUEZ, M.B. (2009). *Diccionario de derecho civil*. México: Oxford.
- CARRILLO AHUMADA, F. (2007). *Práctica forense del proceso de justicia para adolescentes*. México: Flores Editor y Distribuidor.
- CASTRO, J. (2011). *Garantías y Amparo* (15.^a ed.). México: Porrúa.
- CHÁVEZ DEL CASTILLO, R. (2009). *Juicio de amparo* (9.^a ed.). México: Porrúa.
- CONTRERAS CASTELLANOS, J.C. (2009). *El juicio de amparo*. México: McGraw-Hill.
- DE PINA, R. Y DE PINA VARA, R. (2000). *Diccionario de derecho* (29.^a ed.). México: Porrúa.
- ESPINOZA BARRAGÁN, M.B. (2009). *Juicio de amparo*. México: Oxford.

- MORRIS, C. Y MAISTO, A. (2005). *Psicología* (12.ª ed.). Madrid: Pearson Prentice Hall.
- MYERS, D.G. (2006). *Psicología* (7.ª ed.). Madrid: Médica Panamericana.
- PORTE PETIT CANDAUDAB, C. (1994). *Apuntamientos de la parte general de derecho penal* (16.ª ed.). México: Porrúa.

Códigos, leyes y tratados

- CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE JALISCO (1995, 25 de febrero). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. México: Secretaría del H. Congreso del Estado. Recuperado de [http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/A502B93FFD8F66C386257404007A2435/\\$FILE/C%C3%B3digo%20Civil%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/A502B93FFD8F66C386257404007A2435/$FILE/C%C3%B3digo%20Civil%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf)
- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE JALISCO (1938, 24 de diciembre). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* (última reforma, 27 de diciembre de 2011). México: Secretaría del H. Congreso del Estado. Recuperado de <http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>
- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE JALISCO (1982, 7 de diciembre). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. México: Secretaría del H. Congreso del Estado. Recuperado de <http://mexico.justia.com/estados/jal/codigos/codigo-de-procedimientos-penales-para-el-estado-de-jalisco/>
- CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO (1982, 2 de septiembre). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. México: Secretaría del H. Congreso del Estado. Recuperado de <http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857 (CPRM) (1857, 12 de febrero). México. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 19 de julio de 2013). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1991, 25 de enero). *Diario Oficial de la Federación*. Naciones Unidas. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013, 2 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>
- LEY DE JUSTICIA INTEGRAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE JALISCO (2006, 12 de septiembre). *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* (última reforma, 24 de octubre de 2009). México: Secretaría del H. Congreso del Estado. Recuperado de <http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2000, 29 de mayo). *Diario Oficial de la Federación* (última reforma, 19 de agosto de 2010). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/pdf/185.pdf>

Autores

LAURA GEORGINA FONG GOLLAZ

Abogada, maestra en derecho y doctora en ciencias por la Universidad de Guadalajara (udeg). Actualmente es profesora titular C, perfil deseable Promep, adscrita al Departamento de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de la Costa Sur (cucsur) de la udeg, e integrante del cuerpo académico “Estudios Jurídicos” clave UDG 322 del cucsur.

BERTHA ESTHER FLORES TERRÍQUEZ

Abogada y maestra en derecho de amparo por la Universidad de Guadalajara (udeg). Actualmente es estudiante del doctorado en derecho en el Instituto Internacional del Derecho y del Estado (sede Guadalajara).

AMENOFIS AMARAL NAVARRO

Abogado y maestro en derecho de amparo por la Universidad de Guadalajara (udeg). Actualmente es docente normalista y litigante.

FERNANDO CABRERA ÁLVAREZ

Abogado y maestro en derecho de amparo por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Actualmente es profesor de nivel licenciatura y litigante.

ENRIQUE FLORES TERRÍQUEZ

Abogado, maestro en derecho y doctor en ciencias por la Universidad de Guadalajara (udeg). Actualmente es profesor titular C, perfil deseable Promep, adscrito al Departamento de Estudios Jurídicos de Centro Universitario de la Costa Sur (cucSur) de la udeg, e integrante del cuerpo académico “Estudios Jurídicos” clave UDG 322 del cucsur.

*Juicio de amparo mexicano. Cuatro reflexiones
críticas de su aplicación*

se terminó de imprimir en octubre de 2013

en los talleres de Offset Studio

Miguel Blanco 1399, Col.Americana

44100 Guadalajara, Jalisco

En la formación de este libro se utilizaron las familias
tipográficas Minion Pro, diseñada por Robert Slimbach,
y Ronnia, diseñada por Veronika Burian y José Scaglione.