

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7270/2017
QUEJOSO Y RECURRENTE: BULOS ANTONIOS
SALAME CHEDRAUI**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLES SCHARRER
COLABORÓ: HÉCTOR GUSTAVO PINEDA SALAS**

Vo.Bo.
Ministra

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día...

**V I S T O S; y
R E S U L T A N D O:**

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”¹

[...]

a. Tutela judicial efectiva

El derecho a la tutela jurisdiccional ha sido desarrollado tanto en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como

¹ Jurisprudencia P./J.53/2014 (10ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

en aquella emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.²A partir de lo anterior, esta Primera Sala ha analizado la relación entre los requisitos de procedibilidad en el juicio de amparo y el derecho de acceso a la justicia³. En el presente asunto se retoman las consideraciones esenciales de estos precedentes.

Se ha expuesto que el derecho de acceso a la justicia es parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones y a defenderse de ellas ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.⁴

El derecho a la tutela jurisdiccional puede disgregarse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.

Cada uno de esos subconjuntos despliega sus efectos tutelares en momentos distintos. El derecho de acceso a la justicia, al plantear una pretensión o defenderse de ella, ante tribunales que deben contar con determinadas características⁵. El derecho al debido proceso, durante el desahogo del procedimiento (conocer el inicio del juicio, derecho a probar y derecho a alegar). El derecho a obtener una sentencia en el momento conclusivo del juicio (fundada en derecho). Y el derecho a la eficacia y ejecución de la misma, una vez concluido el juicio.

² Ver, por ejemplo, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los casos *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, caso *Furlán y familiares vs. Argentina*, caso *Vélez Lóor vs. Panamá* y caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras. Y respecto de las tesis emitidas por la SCJN, pueden citarse, entre otras, las siguientes: 2a./J. 192/2007; 1a. XII/2011 (10a.); 1a. CXCVI/2009; 2a. CV/2007; 1a./J. 42/2007; 1a. LV/2004.

³ Entre ellos, los amparos directos en revisión 5607/2016, 636/2014, 637/2014 y 4081/2016.

⁴ El derecho a la tutela jurisdiccional está previsto en nuestro sistema jurídico en los artículos 17 constitucional y en el sistema interamericano en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ De aquí que este derecho tenga una doble dimensión: una subjetiva, en tanto derecho de una persona y otra objetiva o institucional, relativo a las características y principios mínimos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional de los tribunales para garantizar el derecho. Por ejemplo, la creación de instituciones y prácticas que favorezcan la independencia o la imparcialidad judicial, como la recusación o las excusas por impedimento, la inamovilidad judicial, etc.

Hay también un derecho transversal a estos subconjuntos que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional, consistente en la remoción de todos los obstáculos *injustificados* para acceder a la justicia, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución.

A su vez, estos subconjuntos del derecho a la tutela jurisdiccional pueden analizarse a partir de elementos más básicos. Por ejemplo, el derecho de acceso a la justicia, puede disgregarse en los siguientes elementos mínimos: derecho a un juez competente; derecho a un juez imparcial e independiente; justicia completa, pronta y gratuita; y el derecho a un recurso efectivo.

Los Estados tienen el deber de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva mediante distintos mecanismos legales que satisfagan los estándares mínimos descritos en los párrafos precedentes.

Los estándares mínimos del derecho a un recurso efectivo, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia nacional e internacional, implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas lesivas de derechos fundamentales.⁶

La obligación positiva de los Estados⁷ de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales, como componente del derecho al acceso a la justicia, comprende también el reconocimiento de una *libertad configurativa de los Estados* para diseñar internamente los recursos, lo que incluye prever también requisitos de procedencia

⁶ Ver, por todas, la sentencia emitida por la Corte IDH en el caso Reverón Trujillo vs. Venezuela.

⁷ Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, § 52.

de los recursos, siempre y cuando persigan una finalidad legítima y sean necesarios, adecuados y proporcionales.

Las formalidades procesales son *precisamente* las que hacen posible arribar a una adecuada resolución, por razones de seguridad jurídica y para la correcta y funcional administración de justicia, de modo que el derecho del gobernado a que se le imparta justicia, es correlativo de una obligación, consistente en que él se sujete a los requisitos que exijan las leyes procesales. Por lo tanto, si verificados los presupuestos formales de admisibilidad se concluye que el recurso intentado no es procedente, ello no es violatorio, por sí mismo, del derecho al acceso a la justicia.

Así lo ha sustentado esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) de rubro: **“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL”**.⁸

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos quien ha dicho que los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole⁹, agregando, en el caso *Castañeda Gutman vs México*, que la existencia y aplicación de causales de admisibilidad de un recurso resulta compatible con la Convención Americana sobre derechos Humanos¹⁰.

⁸ Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 325, registro digital 2005917.

⁹ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, § 126; Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, nota de pie n.º 30.

¹⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, § 94.

Es decir, el hecho de que algún recurso jurisdiccional esté supeditado a cumplir con determinados requisitos para su procedencia, no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental, y que por ello deba declararse procedente lo improcedente, tal como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.) de rubro: **“PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA”**.¹¹

Por otro lado, se ha expuesto que el juicio de amparo es un medio de control extraordinario de la Constitución Federal, que sirve para impugnar los actos de autoridad que sean contrarios a la misma en lo relativo a los derechos fundamentales de los gobernados; esto implica que el objeto del amparo se traduce en hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado, con la finalidad de controlar el orden constitucional. Así, la imposición de observar los derechos otorgados por la Norma Fundamental tiene el alcance de lograr que se restituya al quejoso en el pleno goce de sus derechos fundamentales violados.

Para garantizar la eficacia del juicio de amparo, de acuerdo a su naturaleza y objetivo, la procedencia de la acción no es irrestricta, antes bien, está determinada en el orden constitucional federal, en los artículos 103 y 107 de la Constitución General; y es sobre esa base constitucional que el amparo judicial se rige bajo normas estrictas que encuentran su fundamento en la fracción III del artículo 107 citado:

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

[...]

¹¹ Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 487, registro digital 2005717.

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

*a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. **Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.***

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; [...].”

De la norma constitucional transcrita consta que si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal

Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

En congruencia con el texto constitucional, el artículo 174 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

El tribunal colegiado de circuito, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.

Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el tribunal colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

A partir de lo anterior, esta Primera Sala considera que la determinación consistente en que todas las violaciones procesales que no se hubieran hecho valer en un primer juicio de amparo no puedan ser analizadas posteriormente, no es una medida que sea violatoria, *por sí misma*, del derecho de acceso a la justicia; consecuentemente, lo que ahora se habrá de resolver es si persigue una finalidad legítima, si es necesaria, adecuada y proporcional.

Al reformar el artículo 103, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, se buscó, entre otras cuestiones, abatir la lentitud en la tramitación y resolución de los juicios de amparo directo, pues “[E]l amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas

*en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias.”*¹²

La regla que hoy se analiza no fue incluida al texto constitucional desde la iniciativa, pero sí fue agregada en la Comisión de la Cámara de origen, donde, con el mismo ánimo de concentrar y dar celeridad al trámite del juicio de amparo, se adicionó la obligación de los Tribunales Colegiados de pronunciarse sobre todas las violaciones procesales advertidas de oficio o que se hicieran valer por las partes, señalando que las que no se hubieran invocado desde el primer juicio de amparo, o advertidas por el tribunal en suplencia de la queja, no podrían ser materia de estudio en un juicio de amparo posterior¹³.

De lo anterior se desprende que la finalidad de establecer la carga procesal al quejoso de impugnar en la primera oportunidad todas las violaciones procesales que considere pertinente, atiende a un principio de *concentración*, conforme al cual se privilegia la depuración de todos aquellos vicios procesales que pudieren haber surgido en la tramitación del juicio, a fin de no retardar de manera injustificada la resolución definitiva del fondo del asunto.

Considerar lo contrario, implicaría alargar la resolución de las cuestiones de fondo que puedan subyacer en la contienda, lo que redundaría en la vulneración del derecho a acceder a una justicia completa y expedita, pues existiría la posibilidad de que, en múltiples y sucesivos juicios de amparo, pudieran alegarse vicios del procedimiento que, de ser fundados, tuvieran el potencial de reponer el procedimiento de manera indefinida.

De lo anterior es dable concluir que la limitación al análisis de las violaciones procesales en un primer juicio de amparo cumple con un fin constitucionalmente válido, pues al margen de que es un mandato

¹² Ver exposición de motivos, presentada el 19 de marzo de 2009.

¹³ Ver Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Puntos legislativos con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 13

constitucional expreso, se busca la resolución expedita de todas las cuestiones en la misma sentencia de amparo, lo que se identifica con el principio de la impartición de justicia pronta.

Asimismo, esta Primera Sala considera que la medida cumple el fin mencionado, toda vez que a través de la concentración de las violaciones procesales en un primer juicio de amparo, se impide que la resolución de las cuestiones de fondo se posponga ante la promoción sucesiva de amparos en los que se denuncien estas irregularidades que, de ser fundadas, provocarían reposiciones de procedimiento innecesarias, lo que se evita fijando un momento determinado para que las partes las denuncien. Asimismo, este Alto Tribunal considera que esta medida es necesaria, pues no existe una alternativa genuina que maximice los fines perseguidos e intervenga en menor grado el derecho a la justicia completa.

Finalmente, esta Primera Sala estima que la norma analizada no afecta de manera desproporcional el derecho a acceder a una justicia completa; en efecto, el costo de limitar el análisis de cualquier violación procesal a un momento determinado no es superior a la maximización del principio de expeditéz en la impartición de justicia. Esto es, aun cuando se limita el análisis de las violaciones procesales en un juicio de amparo posterior, lo cierto es que el quejoso cuenta con un estadio procesal en el que sí puede someter a consideración estas cuestiones, por lo que la prerrogativa de hacerlas valer se mantiene a salvo.

Se reitera, si bien el juicio de amparo constituye un medio por el que es posible controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad, ello no es motivo para que *en todos los casos y bajo cualquier circunstancia* pueda analizarse la constitucionalidad de aquéllos, sino que el legislador, atendiendo a la naturaleza y fines del recurso, estableció ciertas cargas y momentos procesales adecuados para la impugnación y análisis de los actos autoritarios.

Si bien se advierte cierta tensión entre esta limitación y el derecho a una justicia completa, que el quejoso aquí identifica con la posibilidad

de alegar en cualquier momento violaciones procesales -que pudieran incluso ser fundadas—, lo cierto es que la medida es acorde al marco constitucional y convencional al constituirse como un medio que perfecciona la resolución de controversias de forma rápida y expedita al favorecer la concentración de la decisión de todas las cuestiones desde el primer juicio de amparo

Por todo lo anterior, no asiste razón al recurrente cuando propone la inconstitucionalidad del artículo 174 de la Ley de Amparo por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva.

b. Violación al principio de seguridad jurídica.

Tampoco asiste razón al recurrente cuando sostiene que la norma es contraria al principio de seguridad jurídica pues, en su concepto, es genérica al establecer la imposibilidad de analizar agravios no propuestos en un primer juicio de amparo.

El contenido de la seguridad jurídica radica en saber a qué atenerse respecto de la regulación normativa prevista en la ley y de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad, tutelándose así que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

Este principio se respeta por las autoridades legislativas cuando las leyes generan, primero, certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, segundo, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan razonablemente tal atribución, en forma tal que se impida a la autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa. Esta predicción de certidumbre respecto de una disposición normativa es posible siempre que exista un sistema jurídico conforme al cual se entienda el contenido de la norma, así como el modo en cómo será aplicada.

En este sentido, es criterio de esta Suprema Corte que para determinar si una norma cumple con el principio de seguridad jurídica,

se debe verificar que las hipótesis y consecuencias sean claras para los potenciales receptores de aquélla. Esto es, “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.¹⁴

En este tenor, se advierte que el artículo 174 de la Ley de Amparo no es violatorio del mencionado principio, ya que establece que *todas las violaciones procesales* deberán hacerse valer en la demanda principal, y en su caso, en la adhesiva; asimismo, se determina que las que *no* se aleguen en este momento, se tendrán por consentidas. Así, la porción normativa impugnada, que prevé la imposibilidad de analizar cuestiones procedimentales no alegadas en el primer juicio de amparo, es clara partiendo del contexto normativo en que se inscribe.

Esto es, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona otorga certidumbre la gobernado, pues establece la obligación de las partes de invocar en el primer juicio de amparo *todas* las violaciones procesales que hubieran acontecido en el juicio de origen, sin que en esta determinación se hagan distinciones que pudieran generar confusión en quienes pretendan acceder a este medio de control de la constitucionalidad, o bien, que permitan a la autoridad actuar de manera caprichosa.

Por tales motivos, esta Primera Sala considera que no asiste razón al recurrente cuando alega que la norma es violatoria del principio de seguridad jurídica.

[...]

¹⁴ Tal como se advierte de la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 de rubro: “**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE**”.