

**EL PODER LEGISLATIVO, ¿POR ENCIMA DE LA
CONSTITUCIÓN Y DE LA CONVENCION
AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS?
ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE LA SCJN
SOBRE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE
AMPARO EN TRATÁNDOSE DE LAS
"FACULTADES SOBERANAS" Y
"DISCRECIONALES" DE LAS LEGISLATURAS.**

Ángel Rosas Solano¹²

SUMARIO.

- LA SUPREMA CORTE Y LA INTERPRETACIÓN DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL EJERCICIO DE FACULTADES SOBERANAS Y DISCRECIONALES DE LAS LEGISLATURAS.
- LA INCONVENCIONALIDAD DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA POR LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO.

RESUMEN. El objeto del presente artículo es realizar una revisión de los diversos criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en aquellos casos en que ha debido analizar el contenido y alcance de las facultades “soberanas y discrecionales” de las

¹² Licenciado en derecho por la Facultad de Leyes de la Universidad Veracruzana; maestro en psicología jurídica y criminología por el Instituto Universitario Puebla; maestro en administración de justicia por la Universidad Autónoma de Veracruz-Villa Rica; maestro en sistema penal acusatorio y adversarial por la Universidad de Xalapa; maestro en sistema anticorrupción por el Colegio de Veracruz; diplomado en juicios orales por la Universidad Anáhuac; y, alumno de la primera generación del doctorado en derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Legislaturas, para determinar la procedencia del juicio de amparo. Posteriormente, se sostendrá la hipótesis de que la causal de improcedencia establecida por la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo resulta inconveniente, es decir, contraria a normas de fuente internacional que contienen obligaciones en materia de derechos humanos obligatorias para el Estado mexicano, además de que se encuentra en franca divergencia con el modelo del Estado Constitucional de Derecho.

PALABRAS CLAVE. *Juicio de amparo; facultades soberanas y discrecionales; facultades regladas; control de constitucionalidad; control de convencionalidad.*

INTRODUCCIÓN.

En un estado constitucional de derecho, en el que el respeto y garantía de los derechos humanos se encuentran en el centro del ordenamiento jurídico como condición material de validez de las normas y actuación de los poderes públicos ¿pueden válidamente existir actos de autoridad fuera del escrutinio de constitucionalidad?

¿Es coherente con el modelo de Estado Constitucional y con las obligaciones convencionales adquiridas por nuestro país en materia de derechos humanos, la existencia de "zonas de oscuridad" para la autoridad? Es decir, materias en las que la autoridad pueda decidir, soberana y discrecionalmente, si respeta las leyes y los derechos fundamentales, sin que sea posible realizar un control de constitucionalidad sobre sus actos por parte del Poder Judicial.

De conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969),

toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, breve y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la propia Convención Americana, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Como señala Héctor Fix Zamudio (1993), el juicio de amparo constituye el mecanismo jurisdiccional por antonomasia en nuestro país para combatir aquellos actos de autoridad que vulneren derechos humanos. Incluso, ha sido el modelo de procedimiento sencillo y breve dirigido esencialmente a la protección de los derechos fundamentales, que ha inspirado a los instrumentos del mismo nombre que se han establecido en Iberoamérica.

Sin embargo, la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013) establece, que éste será improcedente:

"Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente".

Es decir, establece una restricción para el análisis de la constitucionalidad de algunos actos de la Legislatura en atención a la materia, impidiendo con

ello, que las personas sujetas a los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político; y de elección, suspensión o remoción de funcionarios, puedan combatir las violaciones a sus derechos humanos que ocurran dentro de los mismos, sin importar el desapego de aquellos actos del parámetro de regularidad constitucional.

Aún más, hasta hace poco tiempo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN) había interpretado extensivamente, en agravio de quienes buscan la protección de la justicia de la Unión, el contenido de dicha hipótesis de improcedencia, estableciendo que al no ser impugnables las resoluciones o declaraciones aprobadas por parte de la Legislatura, como acto que pone fin a los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político; y de elección, suspensión o remoción de funcionarios, el juicio de amparo tampoco podría ser procedente en contra de los actos realizados dentro de aquéllos procedimientos.

Dicha interpretación, conduce a un sendero peligroso: permite que las Legislaturas puedan incumplir con los requisitos y procedimientos establecidos constitucional y legalmente, que regulan la declaración de procedencia y juicio político; y la elección, suspensión o remoción de funcionarios, así como vulnerar los derechos humanos de aquellos sujetos a éstos, sin que la autoridad jurisdiccional pueda restablecer el orden constitucional. Es decir, abre la puerta a la impunidad en el ejercicio arbitrario del poder político por parte de una mayoría.

Asimismo, en mi opinión, la Suprema Corte de Justicia también ha realizado una interpretación errónea de los conceptos de soberanía y discrecionalidad, en aquellas ocasiones en que no se constató la diferencia

sustancial que existe entre las facultades soberanas y las facultades regladas.

Tanto la interpretación extensiva de la hipótesis de improcedencia, como la confusión conceptual entre facultades soberanas y facultades regladas, han tenido un efecto adverso para la protección efectiva de los derechos humanos de aquellas personas sometidas a los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político; y de elección, suspensión o remoción de funcionarios, pues al no contar con un recurso efectivo en contra de la arbitrariedad de las Legislaturas, fueron dejados en estado de indefensión.

Lo anterior, no sólo ha provocado un agravio en aquellos quejosos que no lograron la admisión de sus demandas de amparo; además, ha generado un incentivo perverso dentro del sistema político, pues algunas Legislaturas han actuado abiertamente en la ilegalidad, escudándose en el ejercicio de supuestas facultades soberanas y discrecionales como un medio para evadir el control de constitucionalidad de sus actos; permitiendo con esto, que vulneren autonomías y la división del poder.

INTERPRETACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE LOS CONCEPTOS DE FACULTADES SOBERANAS Y DISCRECIONALES DE LAS LEGISLATURAS.

Como se señaló, la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo establece que éste será improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así

como en **elección, suspensión o remoción** de funcionarios **en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.**

Para determinar la procedencia del juicio de amparo resulta capital establecer en qué supuestos las Constituciones correspondientes confieren a las Legislaturas la facultad de resolver soberana o discrecionalmente, pues constituye el requisito indispensable para la configuración de la hipótesis de improcedencia.

En ese contexto, en el amparo en revisión 471/2006, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó el sobreseimiento en el juicio substanciado por la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el entonces Distrito Federal, promovido en contra del procedimiento llevado a cabo por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República para el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En su fallo, la Segunda Sala estableció que una facultad es soberana, cuando la ejerce quien goza de independencia y no requiere de injerencia externa para adoptar sus decisiones, añadiendo que se estará en presencia de una facultad soberana, cuando la decisión del órgano legislativo referido no deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso (SCJN, A.R. 471/2006).

Asimismo, señaló que la facultad del Senado de la República para elegir al Presidente de la CNDH es soberana tomando en cuenta que

"[...] la Cámara de Senadores es un órgano de

representación conformado por la elección de los ciudadanos [...] por tanto, se trata de un órgano colegiado que, al ejercer sus facultades, expresa la voluntad popular, lo que es un rasgo característico de las democracias constitucionales, en que el pueblo soberano está representado por el órgano legislativo [...]" (SCJN, A.R. 471/2006).

Por otra parte, estableció que la facultad será discrecional, cuando su titular la ejerza conforme a su arbitrio, pero con prudencia; esto es, la facultad discrecional no implica que se adopte una decisión en forma "arbitraria", sino conforme a la apreciación de las circunstancias que el titular realice o de acuerdo con la moderación de sus decisiones (SCJN, A.R. 471/2006).

Estas definiciones sobre las facultades soberanas y discrecionales desarrolladas en el amparo en revisión 471/2006, han imperado en la mayoría de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, siendo adoptada en la contradicciones de tesis 253/2009 y 70/2010, ambas de la Segunda Sala; en la contradicción de tesis 364/2012, resuelta por el Pleno del Máximo Tribunal; así como en los amparos en revisión 324/2018 y 258/2019, ambos de la Segunda Sala.

Sin embargo, dichas definiciones me parecen insatisfactorias; pues, se confunde el ejercicio de una facultad soberana, con el de una facultad exclusiva. En efecto, al señalar que una facultad será soberana cuando la ejerce quien goza de independencia y no requiere de injerencia externa para adoptar sus decisiones y cuya decisión no necesita ser ratificada por otra persona u organismo diverso, se está realizando una definición *sobreinclusiva*, pues en tal caso, toda facultad asignada

constitucionalmente en exclusiva al Poder Legislativo, tendría que ser calificada como soberana. Lo que en realidad define a un poder soberano, retomando la definición clásica de Jean Bodin (1985) es que goza de poder absoluto, sin cargas ni condiciones, en otras palabras, sin que esté sometido a las leyes.

Es decir, una facultad soberana solo sería aquella cuyo ejercicio y resultado no está vinculado materialmente por una norma, por lo que la Legislatura puede decidir el sentido de su resolución sin que aquél se encuentre condicionado por algún contenido normativo.

Ahora bien, en mi opinión también resulta desafortunado señalar que el actuar de las Legislaturas es soberano dado que expresan la voluntad popular, añadiendo que es un rasgo característico de las democracias constitucionales, que el pueblo soberano está representado por el órgano legislativo.

Dicho concepto, muy alejado del Estado Constitucional de Derecho, es un reflejo de las teorías políticas de cuño romántico del siglo XVIII que legitimaban el imperio de las mayorías políticas, transformadas y unificadas en la "voluntad general" (Sartori, 2007, pp. 27-31).

El poder legislativo, durante los siglos XVIII, XIX y la primera mitad del siglo XX, efectivamente era concebido como soberano, pues "canalizaba la voluntad general" y, por tanto, gozaba de omnipotencia, ya que sus decisiones, independientemente de su contenido, se presumían tendientes a lograr el bien común, bajo el mito de que "la voluntad general es siempre recta y tiende constantemente a la utilidad pública" (Rousseau, 1982, p. 72).

Sin embargo, la historia del siglo XX, en que gobiernos autoritarios que accedieron al poder a través de mecanismos democráticos, y esgrimieron la soberanía del parlamento como representante del pueblo, para anular los derechos de las minorías raciales, políticas y sociales, demostró que las mayorías políticas también deciden lo injusto.

Lo anterior, hizo insostenible la ficción orgánica que lleva a representar al pueblo como una totalidad indivisible, que manifiesta su voluntad a través de las Legislaturas, e hizo evidente la necesidad de acotar el poder éstas, estableciendo límites y vínculos sustanciales a las decisiones políticas.

En el paradigma de la democracia constitucional, contrario a la teoría que califica a la Legislatura como soberana, los derechos humanos se erigen como un coto vedado al actuar de los poderes públicos, y de las decisiones políticas, pues ya no sólo se regula quién puede decidir (elemento formal), sino también se establece sobre qué no puede decirse (libertades públicas) y sobre qué no se puede no decidir (derechos sociales) (Ferrajoli, 2009, p. 80).

En ese contexto, es que resulta contrario a los principios del estado constitucional de derecho la afirmación de la soberanía de alguno de los poderes estatales, pues todos se encuentran limitados por los derechos fundamentales de los gobernados, que son inalienables e indisponibles.

La limitación del poder de las Legislaturas, despojándolas de su supuesta soberanía en cuanto a canalizadores de la voluntad popular, representa uno de los rasgos definitorios de la democracia constitucional, en la que la soberanía del pueblo se encuentra reflejada

en los derechos fundamentales, que son indisponibles para los poderes públicos. A decir de Ferrajoli, los derechos fundamentales "son contrapoderes, fragmentos de soberanía popular en manos de todos y cada uno, en ausencia de los cuales la democracia misma, como las trágicas experiencias del siglo XX han mostrado, puede ser arrollada por mayorías contingentes" (Ferrajoli, 2009, p. 100).

Por otra parte, la SCJN señala que una facultad será discrecional, cuando ésta sea ejercida a su arbitrio, conforme a la libre apreciación de las circunstancias. Es decir, cuando la facultad pueda ser ejercida sin apegarse a reglas determinadas.

Sobre esa base conceptual, la SCJN, en una aplicación cuestionable, determinó como facultades soberanas y discrecionales la elección del Presidente de la CNDH por parte del Senado de la República, a pesar de que la Constitución y la ley establecen requisitos de elegibilidad, reglas procesales, y la obligación de realizar una consulta pública a organizaciones sociales, debiendo realizar las propuestas de aspirantes a partir de la misma (SCJN, A.R. 471/2006).

Es decir, es una facultad que se encuentra reglada y donde su actuación se encuentra condicionada a las propuestas recogidas en la consulta pública. Su facultad no es soberana ni discrecional, pues únicamente puede elegir libremente entre aquellos candidatos que cumplan con todos los requisitos establecidos en las normas, después de haber desahogado el procedimiento correspondiente, en el que no actúa de manera independiente.

En circunstancias similares, aun cuando existían procedimientos que reglaban el ejercicio de las

facultades de la Legislatura, la Suprema Corte calificó como facultades soberanas y discrecionales las relativas a la elección de los Consejeros de la Judicatura del Estado de Jalisco (SCJN C.T. 253/2009); la elección de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Jalisco (SCJN A.R. 324/2018); la elección de los Consejeros del Instituto de Transparencia del Estado de Jalisco (SCJN C.T. 70/2010); las resoluciones de juicio político (SCJN C.T. 364/2012) y de declaración de procedencia (SCJN C.T. 32/2004).

Sin embargo, existen dos precedentes en que se interpretó de manera distinta, y en mi opinión, más adecuada, el concepto de facultades soberanas y discrecionales.

En efecto, en las contradicciones de tesis 253/2009 y 339/2012, ambas resueltas por la Segunda Sala de la SCJN, se analizaron criterios contendientes sobre la procedencia del juicio de amparo para cuestionar la constitucionalidad de la designación de magistrados en el estado de Jalisco y del auditor superior de los Estados de Jalisco y Oaxaca, respectivamente.

En la contradicción de tesis 253/2009, la Segunda Sala sostuvo que si bien la Constitución local confiere al Congreso de la Entidad las facultades de elección, ratificación o, en dado caso, cese en sus funciones, por término del encargo, de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, dicha Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad **exigen para el ejercicio de tales facultades, la existencia de ciertas causas y cumplir determinados requisitos esenciales.**

Y, al respecto, consideró:

"si la facultad de resolver 'soberana y discrecionalmente' [...] implica el **poder, atribución o derecho que otorga a la autoridad una norma de derecho positivo vigente, para decidir acerca de algo sin sujetarse a determinadas reglas**, y si la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Entidad no confieren al Congreso local la facultad de resolver sin sujeción a determinadas reglas [...] se concluye que no se trata de facultades soberanas y discrecionales [...] Además, las decisiones del Congreso local [...] no pueden considerarse discrecionales y soberanas [...] **dado que no podrían ser al mismo tiempo fundadas y motivadas, esto es, sujetas al control racional del derecho, y discrecionales y soberanas, es decir, absolutamente libres e independientes de cualquier consideración**" (SCJN, C.T. 253/2009).

Posteriormente, la Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis 339/2012, en donde debía determinar si el juicio de amparo resultaba procedente en contra de los actos emitidos por la Comisión de Vigilancia de los Congresos de los Estados de Jalisco y Oaxaca, dentro del procedimiento instaurado para la designación del Auditor Superior de esas entidades.

Dentro de su análisis, la Segunda Sala concluyó que, si bien las Constituciones, leyes y reglamentos de los Estados de Jalisco y Oaxaca confieren al Congreso Local la **facultad exclusiva** para nombrar o elegir al Auditor Superior de la Entidad, dicha facultad **debe ser ejercida por ese órgano legislativo con estricto apego a las reglas del procedimiento establecidas en**

la normatividad aplicable, por lo que no podía ser considerada como soberana ni discrecional (SCJN C.T. 339/2012).

LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE ACTOS INTRAPROCESALES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE JUICIO POLÍTICO, DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA; ELECCIÓN, SUSPENSIÓN Y REMOCIÓN DE FUNCIONARIOS.

Suponiendo sin conceder que las facultades de las Legislaturas para resolver los procedimientos de declaración de procedencia, juicio político, elección, suspensión y remoción de funcionarios sean discrecionales, ¿esto implica que ningún acto desplegado por la Legislatura o sus Comisiones durante el trámite de dichos procedimientos es atacable a través del Juicio de Amparo? ¿Las Legislaturas pueden decidir, soberana y discrecionalmente, si cumplen con las normas constitucionales y legales sobre los procedimientos de juicio político, declaración de procedencia, elección, suspensión y remoción de funcionarios?

En la contradicción de tesis 32/2004, resuelta por el Pleno de la SCJN, contendían los criterios considerados entre quienes sustentaron que es improcedente el juicio de amparo contra las resoluciones dictadas durante el procedimiento de declaración de procedencia (distintos de la resolución definitiva), seguido por la sección instructora, y quienes consideraron que la causal de improcedencia no se actualizaba en forma manifiesta e indudable, por lo que la demanda debía admitirse para que fuera en la resolución final donde se dilucidara esa cuestión.

Después de calificar como soberana y discrecional la facultad de la Cámara de Diputados de resolver en los

procedimientos de declaración de procedencia, la SCJN analizó si el juicio de amparo resultaba procedente contra actos distintos de la resolución definitiva y soberana, realizados durante el trámite del procedimiento por parte de la sección instructora de la Cámara de Diputados, señalando que:

"El Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público [...] por lo que, atendiendo a esa finalidad son inatacables todas las resoluciones, tanto las que dicta ese órgano legislativo como las que emite la sección instructora, en el procedimiento de declaración de procedencia" (SCJN, C.T. 32/2004).

Argumentando que la decisión soberana que corresponde a la Cámara de Diputados no podría lograrse a plenitud si se permite la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un "abuso del juicio de amparo", pues bastaría impugnarlos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacer procedente la vía constitucional (SCJN, C.T. 32/2004).

Es decir, consideraron mejor opción anular la posibilidad de cuestionar las violaciones a derechos fundamentales perpetradas por la Legislatura durante el trámite del procedimiento de declaración de procedencia, para no permitir que los potenciales quejosos "abusaran" del juicio de amparo, aun cuando la Ley de Amparo solo lo establece como improcedente en contra de la resolución final de la Legislatura. Lo anterior, constituye una interpretación extensiva de la restricción

al derecho de acceso a la justicia establecida en la ley, que resulta absolutamente desproporcional para evitar "abusos" del juicio de amparo.

Por otra parte, en las contradicciones de tesis 253/2009 y 70/2010, así como en el amparo en revisión 324/2018, la Segunda Sala de la SCJN, al analizar la procedencia del juicio de amparo en contra de actos del Congreso durante el procedimiento de nombramiento de funcionarios, sostuvo el criterio de que, al ser una facultad soberana, se actualiza la causal de improcedencia:

"la cual debe hacerse extensiva a todos los demás actos emitidos por el propio Congreso, en uso de sus facultades discrecionales, dentro del procedimiento instaurado para tal designación, pues si la acción constitucional no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona, menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio realizado en uso de las facultades discrecionales y autónomas con que cuenta dicho órgano o como consecuencia del ejercicio de aquellas" (SCJN, C.T. 253/2009; SCJN, C.T. 70/2010).

Dichas interpretaciones, que extienden la improcedencia del juicio de amparo a los actos desplegados por las Legislaturas, distintos a la resolución final, dentro de los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, así como en el nombramiento, suspensión y remoción de funcionarios, constituye una violación a los principios interpretativos en materia de derechos humanos establecidos constitucionalmente (los principios *pro persona* y su

vertiente procesal, *pro accione*), pues entre las interpretaciones posibles de la hipótesis de improcedencia, se elige aquella que extiende más allá del propio texto legal, la restricción al derecho humano de acceso a la justicia.

Pero, además, dicha interpretación crea una distorsión en el sistema jurídico, pues coloca a las Legislaturas virtualmente por encima del principio de legalidad.

En efecto, al impedir el control jurisdiccional de los actos de las Legislaturas durante los procedimientos que finalizan con una decisión "soberana" o "discrecional", se transforma a las normas constitucionales y legales que los regulan (estableciendo requisitos, obligaciones procesales, plazos, y reconociendo derechos a las personas sujetas a los procedimientos), en meras referencias para las mayorías políticas, quienes pueden violentarlas, junto con los derechos fundamentales de las personas involucradas, sin que exista un mecanismo jurisdiccional efectivo para exigir el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en la materia.

En resumen, permite y, con esto, incentiva el actuar ilegal de las Legislaturas, quienes pueden privilegiar los intereses políticos sobre el Estado de Derecho, al saberse impunes en caso de violentar la ley.

Bajo esta lógica, en el último año, el Congreso del Estado de Veracruz separó de su cargo al Fiscal General del Estado, a través de un procedimiento inexistente; vulneró el derecho de defensa de un Diputado sujeto a un procedimiento de declaración de procedencia; separó de su cargo a un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia mediante la aplicación

retroactiva de una reforma constitucional; y designó, mediante un procedimiento viciado, a la Fiscal General del Estado. En todos los casos, la Legislatura estableció dentro de los artículos transitorios, que sus determinaciones habían sido ejercicio de facultades soberanas y discrecionales, por lo que no resultaba procedente en su contra el juicio de amparo.

Lo anterior hace evidente, que la interpretación extensiva de la hipótesis de improcedencia bajo estudio es utilizada por los órganos políticos para intentar violar la ley sin consecuencias jurídicas.

Lo cual resulta, a todas luces, intolerable; pues, el respeto a los derechos fundamentales y a las normas constitucionales, no puede ser optativo para ninguna autoridad.

INTERPRETACIONES RESTRICTIVAS DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.

Por fortuna para el estado de derecho, dicha interpretación que extiende la improcedencia del amparo a los actos dentro del procedimiento, está en vías de ser superada definitivamente.

En esta línea, la SCJN ha desarrollado una línea argumentativa que diferencia dentro de los procedimientos, dos fases: la primera, en que las Legislaturas actúan con base en facultades regladas, y deben apegarse a las normas constitucionales y legales que fijan plazos, requisitos y actos específicos; y la segunda, en que se despliega la facultad soberana y discrecional de los Legisladores de votar de conformidad con su libre arbitrio y apreciación el sentido de la resolución, una vez satisfecho a cabalidad el procedimiento respectivo (SCJN C.T. 364/2012).

En este orden de ideas, el Pleno de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 364/2012, en la que contendían criterios sobre la procedencia del juicio de amparo contra actos intraprocesales dentro del procedimiento de juicio político, esencialmente, consideró que dentro de dicho procedimiento se pueden distinguir dos fases principales en las que se adoptan decisiones de tipo político. La primera, una fase reglada por las normas constitucionales y legales que establecen la forma en que el procedimiento debe ser desahogado por la sección instructora, los plazos, las hipótesis de procedencia y el derecho de audiencia reconocido a las personas sujetas al mismo.

Por otra parte, señaló el Pleno de la SCJN, existe una segunda fase, en la que el Congreso Estatal, de forma soberana y discrecional, decide sobre la presunta responsabilidad del servidor público. Según esta interpretación, el juicio de amparo sería improcedente únicamente con relación a la resolución emitida por la Legislatura durante la segunda fase. Sin embargo, al ser los actos desplegados durante la primera fase reglados, es decir, sujetos a contenidos normativos específicos que determinan su actuación, son susceptibles de ser cuestionados por la vía del juicio de amparo, pues en éstos, no se despliega ninguna facultad soberana ni discrecional por parte de la Legislatura (SCJN C.T. 364/2012; SCJN, Jurisprudencia 2005219).

Por otra parte, la Segunda Sala de la SCJN, resolvió el amparo en revisión 258/2019, promovido por un magistrado del Estado de Jalisco, en el que reclamaba, en lo esencial, la violación por parte de la sección instructora del Congreso local, de las normas que reglan el procedimiento de juicio político en aquella Entidad Federativa, según las cuales, el procedimiento en su contra tendría que haber sido sobreseído.

El juicio de amparo promovido, fue sobreseído por el juez de distrito, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia establecida por la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, retomando el criterio ya analizado que establece la improcedencia del juicio de amparo contra los actos desplegados por las Legislaturas, dentro de los procedimientos que culminan en el ejercicio de una facultad soberana y discrecional (SCJN, C.T. 253/2009; SCJN, C.T. 70/2010).

En contra de dicha resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, en el que planteó, entre otras cosas, la inconvencionalidad de la causal de improcedencia establecida en la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, al considerar que dicha porción normativa lo dejaba en estado de indefensión, al no existir oportunidad procesal ni medio de defensa disponible en el sistema jurídico nacional para combatir determinaciones tomadas durante el procedimiento de juicio político que son de imposible reparación.

Al analizar la inconvencionalidad planteada por el quejoso, la Segunda Sala, realizando una interpretación conforme, determinó que la causal de improcedencia bajo análisis resulta constitucional y convencional siempre que se interprete de manera restrictiva, en el sentido de que dicha limitante se refiere solo a las resoluciones o declaraciones de las Legislaturas de los Estados mediante las cuales resuelvan soberana o discrecionalmente el juicio político (SCJN, A.R. 258/2019).

En efecto, la Segunda Sala estableció que respecto de las causas de improcedencia de la Ley de

Amparo, se encuentra vedada toda interpretación extensiva, por analogía o por mayoría de razón, lo que implica que la causal de improcedencia en estudio no podía abarcar actos no previstos expresamente por la norma, como podrían ser los actos procesales previos a la emisión de la decisión soberana o discrecional, ya que si bien conforme al principio *pro persona* se podrá interpretar expansivamente el contenido y alcance de los derechos, nunca se podrá realizar lo mismo para ampliar las limitaciones que las normas del sistema interno impongan al ejercicio y goce de los derechos humanos, como lo eran en la especie, las condicionantes al acceso a la tutela jurisdiccional efectiva (SCJN, A.R. 258/2019).

Asimismo, señaló que tanto el constituyente como el propio legislador dotaron de ciertas reglas, plazos y requisitos al procedimiento de juicio político, los cuales deben ser observados para que el Congreso pueda emitir en definitiva, la resolución correspondiente; y que, tales formalidades deben ser acatadas en su integridad por dicho ente estatal y, correlativamente, su incumplimiento debe ser susceptible de reproche y reparación por la autoridad judicial, pues resultaría un contrasentido considerar que si la propia Constitución del Estado y la Ley de dicha Entidad, establecen un procedimiento en el que se deben cumplir con ciertas formalidades esenciales, tales mandatos jurídicos puedan ser infringidos y/o violentados, sin posibilidad alguna de someter esas actuaciones a control constitucional. Añadiendo que durante los actos intraprocesales no se despliega una facultad soberana y discrecional, sino una facultad reglada por el marco normativo aplicable (SCJN, A.R. 258/2019).

**LA INCONVENCIONALIDAD DE LA
CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA
POR LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 61 DE LA**

LEY DE AMPARO.

Aun cuando se reconoce que la interpretación conforme realizada por la Segunda Sala dentro del amparo en revisión 258/2019, representa un avance sustancial para acotar la posibilidad de un actuar arbitrario por parte de las Legislaturas, al garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva contra la vulneración de los derechos fundamentales dentro del procedimiento respectivo, esta interpretación ¿resuelve el problema de inconventionalidad de la causal de improcedencia establecida por la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo.

En mi opinión, solo de manera parcial.

En efecto, la interpretación conforme realizada por la Segunda Sala, implica que desde su perspectiva es convencional que el juicio de amparo resulte improcedente en contra de las resoluciones y declaraciones de las Legislaturas, que ponen fin a los procedimientos de declaración de procedencia, juicio político y en la elección, suspensión y remoción de funcionarios, cuando éstas se realicen en ejercicio de facultades “soberanas y discrecionales”.

Sin embargo, sostengo que dicha interpretación solo salva los problemas de convencionalidad relativos a la elección de funcionarios, pero resulta inconventional sostener la improcedencia del juicio de amparo para controvertir actos que no son sólo de naturaleza política, sino materialmente jurisdiccionales y sancionatorios, como los de declaración de procedencia, juicio político, suspensión y remoción de funcionarios; en los que, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe poderse combatir a través del juicio de amparo, incluso

la denominada "decisión final", pese a ser catalogada como un acto soberano; pues, en tratándose de la vulneración de derechos humanos, no debe existir un límite para su defensa y reivindicación.

En este sentido, en nuestra opinión la única facultad de las Legislaturas que podría ser calificada como soberana y discrecional, es la de elegir, después de haber desarrollado el procedimiento reglado para tal efecto, de entre el universo de candidatos que satisfagan los requisitos de elegibilidad, a quien consideren más apto para el cargo de conformidad con su libre arbitrio. En esos supuestos, los candidatos perdedores no sufrirían menoscabo alguno a sus derechos fundamentales, después de haber participado en condiciones de igualdad, habiéndose ajustado el actuar de la Legislatura a las normas procesales.

Sin embargo, ¿es legítimo que las Legislaturas afecten derechos fundamentales mediante el establecimiento de sanciones, sin que su decisión esté sujeta a la racionalidad jurídica? En mi opinión, ningún acto de autoridad y, aún menos, actos que representan el despliegue del poder punitivo del Estado en la esfera jurídica del gobernado, pueden evadir el control de constitucionalidad y carecer de una suficiente fundamentación y motivación.

En efecto, al analizar la naturaleza de los procedimientos de declaración de procedencia, juicio político, elección, suspensión y remoción de funcionarios, resulta innegable reconocer que, si bien cuentan con una dimensión política, también implican actos materialmente jurisdiccionales y punitivos, pues la resolución final de las Legislaturas conlleva la separación del cargo y, en el caso del juicio político, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por un

periodo de tiempo determinado.

Desde mi perspectiva, resulta desproporcional que se restrinja el derecho de acceso a la justicia en aquellos casos en que son impuestas sanciones por parte de las Legislaturas, en aras de salvaguardar el ejercicio "soberano" o "discrecional" de sus facultades.

En un primer momento, porque implica una vulneración al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) que, como señalamos al principio del presente trabajo reconoce, precisamente, el derecho que toda persona tiene a un recurso sencillo, breve y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la propia Convención Americana, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Al respecto, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la Corte Interamericana señaló que:

"no es en sí mismo incompatible con la Convención que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo" (CrIDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México*, serie C No. 184, 2008).

En los casos bajo análisis, en que no existe otro recurso jurídico para controvertir las declaraciones o resoluciones de las Legislaturas en los procedimientos de declaración de procedencia, juicio político, suspensión y remoción de funcionarios, aun cuando en éstos existe

una afectación de derechos fundamentales, la hipótesis de improcedencia establecida por la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo representa una violación al derecho humano a la protección judicial.

Sin que sea suficiente argumentar que se trata de facultades discrecionales para justificar la inatacabilidad de resoluciones en las que se decide sobre los derechos humanos de las personas y los hace sujetos de sanciones.

Pues como lo ha establecido el tribunal interamericano, el margen de discrecionalidad de los Estados tiene un límite infranqueable: el respeto y protección de los derechos humanos (CrIDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Ecuador, Serie C No. 268, 2013; CrIDH, Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, Serie C No. 227, 2011).

Asimismo, al ser los procedimientos de declaración de procedencia, juicio político, elección, suspensión y remoción de funcionarios [con independencia de su dimensión política] materialmente jurisdiccionales y sancionatorios, las personas sujetas a ellos gozan del derecho a las garantías judiciales establecidas por el artículo 8 de la Convención Americana, entre ellas, el derecho a recurrir la resolución ante juez o tribunal superior.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia constante que el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal; que permitan alcanzar decisiones justas. Asimismo, que las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento

materialmente jurisdiccional, es decir, cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. (CrIDH, Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, Serie C No. 74, 2001; CrIDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Serie C No. 127, 2005; CrIDH, Caso Paniagua Morales y otros vs. Guatemala, Serie C No. 37, 1998).

Bajo esa concepción, la Corte Interamericana ha aplicado las garantías mínimas del artículo 8.2 de la Convención Americana en juicios políticos (CrIDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Ecuador, Serie C No. 268, 2013); procedimientos administrativos conducidos por el poder ejecutivo (CrIDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Serie C No. 72, 2001); y procedimientos administrativos migratorios (CrIDH, Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Serie C No. 218, 2010), pues si bien el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos (CrIDH, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Serie C No. 151, 2006).

Asimismo, el comentado tribunal interamericano, en el Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, ha considerado que:

"La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a [...] la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del

debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso [...] La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso" (CrIDH, Caso Baena Ricardo Baena y otros Vs. Panamá, Serie C No. 72, 2001).

Siendo por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal; y por esa razón, no puede válidamente dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas

garantías mínimas establecidas por el artículo 8 de la Convención Americana (Ferrer Mac-Gregor Poisot, voto razonado en el Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala, CrIDH, 2016).

Por lo tanto, al ser los procedimientos de declaración de procedencia, juicio político, elección, suspensión y remoción de funcionarios materialmente jurisdiccionales y sancionatorios, es que la causal de improcedencia establecida en la fracción VII, del artículo 61, ley la Ley de Amparo resulta inconvencional, pues vulnera los derechos humanos reconocidos en los numerales 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CONCLUSIÓN

En mi opinión, si bien la interpretación conforme de la causal de improcedencia establecida en la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, realizada de manera reciente por la Segunda Sala de la SCJN, representa un avance en favor del derecho al acceso a la justicia de quienes se encuentran sometidos a procedimientos de declaración de procedencia, juicio político, elección, suspensión y remoción de funcionarios [al establecer la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos de las legislaturas, dentro de dichos procedimientos, ajenos a la decisión final dictada en los mismos] no es suficiente para salvar la inconvencionalidad de la hipótesis de procedencia en estudio.

La decisión de las Legislaturas, dentro de los aludidos procedimientos, si bien es de naturaleza política, es materialmente jurisdiccional y sancionatoria y, por ende, debe ser susceptible de someterse a un control de constitucionalidad.

Resulta incompatible con el estado constitucional de derecho y con las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos, calificar como "soberanas y discrecionales" aquellas decisiones de las Legislaturas que despliegan el poder punitivo del Estado en la esfera jurídica de las personas.

En el paradigma del estado constitucional, en el que la dignidad humana constituye el centro del ordenamiento jurídico, ningún poder público goza de facultades soberanas, pues todos sus actos se encuentran limitados por los derechos fundamentales. Su respeto y garantía no son optativos para ninguna autoridad, por mayor legitimación democrática que crea poseer.

Es por ello que, en este caso, considero que la interpretación jurídicamente correcta, es aquella que considere como inconvenional la hipótesis de improcedencia contenida en la fracción VII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, por resultar violatoria de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, reconocidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bodin, J. (1985). Los seis libros de la República. (3era ed.) Madrid: Tecnos.
- Ferrajoli, L. (2009) Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2009) Garantismo: una discusión sobre derecho y democracia. Madrid: Trotta.
- Fix, H. (1993). Ensayos sobre el Derecho de Amparo. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rousseau, J. (1982). El Contrato Social. Madrid. Biblioteca Edef.

Sartori, G. (2007) ¿Qué es la democracia? Ciudad de México: Taurus.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

NACIONALES

Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno), Sentencia de la Contradicción de Tesis 32/2004, de 7 de septiembre de 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2nda Sala). México. Sentencia del Amparo en Revisión 471/2006, de 2 de junio de 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2nda Sala). México. Sentencia de la Contradicción de Tesis 118/2009; de 1 de julio de 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2nda Sala). México. Sentencia de la Contradicción de Tesis 253/2009; de 26 de agosto de 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2nda Sala). México. Sentencia de la Contradicción de Tesis 70/2009; de 4 de noviembre de 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2nda Sala). México. Sentencia de la Contradicción de Tesis 339/2012; de 9 de enero de 2013.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno), Sentencia de la Contradicción de Tesis 364/2012; de 1 de octubre de 2013.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2nda Sala). México. Sentencia del Amparo en Revisión 324/2018, de 22 de agosto de 2018.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2nda Sala). México. Sentencia del Amparo en Revisión 258/2019, de 3 de julio de 2019.

INTERAMERICANAS

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia

del Caso Paniagua Morales y otros vs. Guatemala. Serie C No. 37, de 8 de marzo de 1998.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Baena Ricardo y otros Vs. Ecuador. Serie C No. 72, de 2 de febrero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Serie C No. 74, de 6 de febrero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Yatama Vs. Nicaragua. Serie C No. 127, de 23 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Serie C No. 151, de 19 de septiembre de 2006).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México. Serie C No. 184, de 6 de agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Vélez Looor Vs. Panamá. Serie C No. 218, de 23 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Serie C No. 227, de 1 de julio de 2011).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso del Tribunal Constitucional vs. Ecuador. Serie C No. 268, de 28 de agosto de 2013

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, de 3 de mayo de 2016. Voto razonado del Juez Ferrer MacGregor Poisot.

Legislación

Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, San José, Costa Rica.

*Carlos Antonio
Vázquez Azuara*

*José Manuel De
Alba De Alba*

*Ángel
Rosas Solano*

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.