

Las reformas al Amparo Mexicano

Introducción

El Amparo es sin duda alguna la figura más paradigmática del orden jurídico mexicano. La evolución del mismo ha respondido a la protección de los intereses y derechos de los justiciables mexicanos, en un actuar estrecho entre la judicatura y el foro. Nos acercamos ya al aniversario 175 desde la primigenia formulación en el proyecto constitucional yucateco (1840) y luego en la respectiva Constitución peninsular (1841).

Y al conmemorarse el centenario de la Constitución mexicana, también celebraremos los 170 años de que los artículos 5 y 25 del *Acta Constitutiva y de reformas*, del 18 de mayo de 1847, señalaron:

5. Para asegurar los *derechos del hombre* que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse

el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.¹

En aquel aciago 1847, las bondades del Acta que reinstituía el federalismo y la Constitución del 24, no estuvieron exentas de disensos como lo muestra el célebre voto particular de Mariano Otero,² ni de esperanzas, como lo iluminan los proyectos de *Ley de Garantías*.³

El amparo iniciaría su andadura tempranamente, en 1849, a despecho incluso de la opinión de una Suprema Corte que consideró indispensable el dictado de una ley procesal: un juez suplente dictaría la primera sentencia de amparo⁴ aplicando

¹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 25^a ed., México, Porrúa, 2008, pp. 472 y 475.

² Ibidem, pp. 443-471.

³ Se trata del *Proyecto de Ley de Garantías presentado por José María Lafragua al Congreso Constituyente*, en mayo de 1847, y posteriormente del *Proyecto de Ley de Garantías Individuales formulado por los senadores Otero, Robredo e Ibarra*, presentado el 29 de enero de 1849. La expresión *garantías* aparece ya en la traducción de Lorenzo de Zavala de la obra de Pierre Claude Francois Daunou: *Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad* (1819), publicada en 1823. Mucho más tarde, hacia 1883, Fernando Vega utilizaría de nueva cuenta la expresión, al elaborar un nuevo proyecto publicado bajo el título de *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*.

⁴ Véase Manuel González Oropeza, “Amparo a un rebelde. La primera sentencia de un juicio de amparo (1849)”, *El juicio de amparo. A 160 años*

directamente la Constitución, abundando “que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción, que inconcusamente haría responsable al que la cometiera”.⁵

Los siguientes años fueron de puesta a prueba de la institución en el ámbito federal. La falta de tranquilidad en el país abonaría para que los frutos no fueran los esperados. A pesar de ello, fue evidente que la novedosa institución generó interesantes debates y planteó a los jueces nacionales interesantes dilemas, que empiezan a ser rescatados y conocidos por los juristas de este nuevo siglo.⁶

La Constitución federal de 1857 se encargaría de establecer un andamiaje sólido en materia de derechos humanos, pues además de dedicar un capítulo entero

de la primera sentencia, México, UNAM, 2011, t. I, pp. 529-

⁵ Hubo otros dos proyectos presentados para regular dicha institución: la de 1849, del diputado Vicente Romero; y la de 1852, de José Urbano Fonseca.

⁶ Baste mencionar las obras de Manuel González Oropeza, *Los amparos primigenios (1848-1865)*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012; y Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. t. 2, La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1856*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

a las garantías individuales, incluyó en su texto (arts. 101 y 102) el procedimiento judicial para proteger esos derechos, es decir, el juicio de amparo.

A pesar de ello, y también como consecuencia de los avatares nacionales, la legislación reglamentaria del articulado constitucional fue expedida por el presidente Benito Juárez, hasta el 30 de noviembre de 1861, bajo el título de *Ley orgánica de procedimientos de los tribunales de la federación, que exige el artículo 102 de la Constitución federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma*, el 30 de noviembre de 1861.

La anterior legislación perdió vigencia el 20 de enero de 1869, fecha en que fue expedida una nueva ley en materia de amparo, denominada *Ley Orgánica Constitucional sobre el Juicio de Amparo*, la cual se estructuró en cinco capítulos (con un total de 31 arts.): I. Introducción del recurso de amparo y suspensión del acto reclamado; II. Amparo en negocios judiciales; III. Sustanciación del recurso; IV. Sentencia en última instancia y su ejecución y V. Disposiciones generales.

Para el año de 1882 se consideró, una vez más, la necesidad de una nueva y más amplia reglamentación del juicio de amparo, razón por la que fue expedida, el 14 de diciembre, la *Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857*, con cuyo texto se buscó desarrollar de mejor forma los aspectos más importantes del juicio de garantías.

Un cambio radical se produjo a raíz del decreto del Congreso de la Unión que

autorizó al Ejecutivo Federal para expedir total o parcialmente el Código de Procedimientos Federales, el 2 de junio de 1892. El presidente Porfirio Díaz hizo uso de tal facultad incluyendo el juicio de amparo como uno más de los juicios sujetos al citado código. Así, el 6 de octubre de 1897 expidió una adición al Código de Procedimientos Federales, agregando un capítulo VI denominado “Del Juicio de Amparo” al Título Segundo del Código, el cual se ocupaba “De los juicios”.

Extralimitación o no de las facultades autorizadas, dicho actuar se reiteraría en el código de 1908, cuyo texto también recogió criterios jurisprudenciales que perfilaron cambios en el juicio de amparo.

La larga etapa que va de 1857 a 1917 fue el escenario para que el Amparo fuera objeto de importantes discusiones y transformaciones. Baste citar dos momentos cruciales: el amparo en negocios judiciales y la no justiciabilidad de las cuestiones políticas. Junto al amparo muchas otras instituciones se discutieron e incluso se olvidaron, en los tristes tiempos de la dictadura.

La Revolución Mexicana no solo implicó el derrocamiento del gobierno dictatorial, también trajo importantes avances en materia de derechos individuales. Con ello, el renovado texto constitucional incluyó en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (promulgada el 5 de febrero de 1917) el juicio de amparo, a la par que se festinaba la incorporación de derechos de naturaleza social. La legislación reglamentaria fue expedida por Venustiano Carranza el 18 de octubre de 1919, bajo el nombre de *Ley*

Reglamentaria de los artículos 103 y 105 de la Constitución Federal.

Los cambios sociales durante los años posteriores a la revolución de 1917 dibujaron un nuevo país, el cual demandaba un juicio de amparo acorde a las nuevas necesidades, por ello fue necesario la promulgación de otra ley en materia de amparo, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, con el nombre oficial de *Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal*, aunque con reformas posteriores se le cambió la denominación para quedar como *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La ley de 1936 experimentaría, en sus casi ocho décadas de vigencia, una cuarentena de reformas: la primera el 30 de diciembre de 1939; la última, el dos de abril de 2013, con la cual cerraba su ciclo quizá una de las legislaciones más conocidas y utilizadas del sistema jurídico mexicano.

Si pudiéramos sintetizar los principales cambios que se dieron en este periodo (1936 a 2013), especialmente en el contenido de la ley, podría afirmarse que las reformas más significativas, por su impacto en la tramitación y resolución han versado sobre la integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación (1928, 1936, 1951, 1968 y 1994), la distribución de los asuntos para su resolución entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1988 y 1994), y la introducción de otros mecanismos de

control de constitucionalidad (1994 y 1996). En este último caso debe reconocerse el importante cambio constitucional que representó la justicia constitucional, especialmente con la inclusión del *Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano*, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que llegó a ser considerado un *amparo electoral*.

La nueva normativa de amparo

En el plano constitucional, las reformas en materia de amparo y de derechos humanos son coetáneas: las primeras se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, mientras que las segundas fueron publicadas cuatro días después, el 10 de junio de 2011. Era el momento en que empezaba a discutirse una nueva legislación de amparo. Algo no tan novedoso, si se piensa que la Suprema Corte había dado los primeros pasos una década atrás.⁷

En este cuaderno hemos incluido los artículos 103 y 107 constitucionales, por considerar que son los más representativos de la regulación constitucional del juicio de amparo y los que experimentaron la principal transformación en el modelo de amparo.

A la labor reformadora de la Constitución siguió el desarrollo legislativo para hacer

efectivas las nuevas reglas del juicio de amparo. Derivado de la reforma en materia de amparo y en parte por la de derechos humanos, se inició una discusión para adecuar el marco normativo vigente a las disposiciones derivadas de la reforma constitucional. La legislación secundaria, motivo de este cuaderno, se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación*, el dos de abril de 2013.

Debe recordarse que la reforma legislativa fue amplia, pues no solo implicó la expedición de una nueva ley de amparo, sino que también abarcó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las fracciones II y III del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por citar algunos de los cuerpos normativos que han sido modificados.

¿Por qué una nueva Ley de Amparo? Entre los diversos motivos que pueden mencionarse se encuentra el relativo al número de modificaciones que implicaría su reforma, las que sumadas a las 38 que previamente había experimentado el texto de 1936, harían que el texto fuera asimétrico, por lo cual se optó por una redacción unitaria que hiciera eco de los cambios constitucionales.⁸ Otra razón está en línea con las modificaciones

⁷ Véase *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, 292 p.

⁸ Véase *Normativa del juicio de amparo: concordancia entre el texto vigente y el de 1936 abrogado*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, 322 p.

constitucionales en materia de Derechos Humanos: una nueva Ley de Amparo evidencia el compromiso del Gobierno mexicano con este nuevo momento, a lo que la Suprema Corte hizo eco con el inicio de la décima época jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación.⁹

Estos momentos de la historia del amparo mexicano han sido ampliamente revisados por estudiosos del derecho constitucional¹⁰ y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado esfuerzos editoriales para tal fin.¹¹

Con la expedición de la nueva Ley de Amparo sigue siendo propicio ocuparnos de revisar esta figura, especialmente en perspectiva procesal constitucional. Para ello se hace imprescindible su conocimiento.

⁹ Acuerdo General 12/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de octubre de 2011.

¹⁰ Bastaría mencionar por ejemplo las obras de Martha Chávez Padrón, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial Federal mexicano*, México, Porrúa, 1990, 309 p.; José Luis Soberanes Fernández, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (Notas para su estudio)*, 2^a ed., México, UNAM, 1992, 157 p. A ello debe sumarse el análisis que se propone en otros textos que se ocupan del Poder Judicial en la actualidad, como la obra de Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 643 p.

¹¹ Véanse por ejemplo: *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, 6 v.; *Historia constitucional del amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000; y, *El Juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

Uno de los objetivos al editar la Ley de Amparo, es ponerla al alcance de todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, contribuyendo de esta forma a su conocimiento y difusión, en aras de impulsar dentro y fuera del Poder Judicial de la Federación el análisis, la discusión y la reflexión acerca de las instituciones del orden jurídico nacional.

Algunos aspectos relevantes de la nueva Ley de Amparo

La expedición de la nueva Ley de Amparo buscó desarrollar el contenido de la correspondiente reforma constitucional, incorporando temas novedosos. Destacamos algunos de ellos:

Procedencia del amparo. De manera casi dogmática, la procedencia del amparo se ligó a la idea de protección de los derechos de naturaleza individual, contenidos en el primer título constitucional bajo el rubro de *garantías individuales*. Ahora el juicio de amparo puede promoverse también cuando se hayan violado derechos previstos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte (art. 1º, f. I).

Este cambio viene a fortalecer el modelo de derechos humanos derivados de la reforma de junio de 2011.

Principios generales del Derecho. En el artículo 2º, segundo párrafo, de la nueva Ley de Amparo se incorporan los principios generales del Derecho a las fuentes supletorias del régimen del juicio de amparo, al señalarse que “A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho”.

Este rubro dará mucho de que hablar en la labor de los jueces de amparo, de lo que habrá de resultar una doctrina jurisprudencial que se enriquecerá con la discusión académica.

Declaratoria general de inconstitucionalidad. En los artículos 231 a 235 de la Ley de Amparo se incorpora la novedosa figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, como una herramienta que hace que las decisiones de los tribunales constitucionales que hayan declarado la inconstitucionalidad de una norma general puedan tener alcances generales, ante la omisión de los órganos legislativos emisores de modificar o derogar dicha norma, una vez que se les notifique que se ha considerado inconstitucional por un tribunal constitucional.

La incorporación de esta figura es una forma de responder a las inquietudes constantes a favor de que se revisara el principio de relatividad de la sentencia, más conocido como la *fórmula Otero*.

Concepto de autoridad responsable. Se incorpora a los particulares como autoridades responsables, en el artículo 5º, fracción II, segundo párrafo, al señalarse: “Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general”.

Es evidente que en este rubro, la jurisprudencia que dicten los tribunales federales dará muchas luces sobre el

contenido de este precepto. Algo que en la materia electoral ha sido objeto de interesantes debates por cuanto hace a violaciones a derechos humanos cometidas por parte de partidos y agrupaciones políticas, en su calidad de entidades de interés público. En la doctrina el tema también tiene referencia constante con la conocida *Drittwirkung der Grundrechte*, que supone la eficacia o efectos de los derechos fundamentales frente a terceros particulares. Una concepción que en el derecho mexicano empezará a partir de ahora a tener mayores espacios para el debate.

Tercero interesado. Hay un cambio sustancial, pasándose de la denominación anterior “tercero perjudicado” a la de “tercero interesado”. La doctrina había considerado el anterior concepto como incorrecto y anacrónico. Este cambio viene a contribuir a una adecuada comprensión de los procesos constitucionales y administrativos.

Defensa de intereses colectivos. El amparo puede promoverse para pedir la protección de intereses colectivos, por lo que no está limitado a los derechos de naturaleza individual. Este nuevo diseño constituye una oportunidad para la defensa de los derechos por parte de grupos de consumidores y defensores ambientales.

Tecnologías de la información en el proceso. Un interesante cambio se observa en diversos artículos de la Ley de amparo respecto del uso de tecnologías de la información en el juicio de amparo. Si bien su empleo ya era usual, salvo el caso del “expediente electrónico” que adquiere el

carácter de duplicado oficial de los autos. Con esta puesta al día, los avances tecnológicos e informáticos se incorporan a la cotidianidad del amparo mexicano, pues no debe olvidarse que en algunos tribunales se tienen ya los juicios en línea, por ejemplo, en el ámbito fiscal.

Desaparición forzada de personas. El último párrafo del artículo 15 establece: “Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el juez tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona”.

Con esta prescripción normativa, se regula un caso de extrema gravedad dentro de los comprendidos en el mismo artículo 15 de la Ley de Amparo, pero además se cumple con los compromisos adoptados por el Estado Mexicano en las convenciones Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas e Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que

imponen a las autoridades nacionales la obligación de proceder sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial, inclusive con acceso, previa autorización judicial emitida a la mayor brevedad posible, a cualquier lugar donde existan motivos razonables para creer que pueda encontrarse la persona desaparecida. Es evidente que la nueva normativa de Amparo hace eco de tales obligaciones.

Jurisprudencia. Un tema que invita al debate es el relativo a la jurisprudencia por reiteración que, en términos del artículo 222 de la nueva *Ley de Amparo*, quedará establecida “cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

Al respecto cabe mencionar que esta prescripción limita la labor de la Suprema Corte, especialmente considerando la función orientadora que tiene la jurisprudencia y en todo caso trasciende a la posibilidad de que se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad. Igual debate deberá suscitar el tema de la jurisprudencia en torno a la obligatoriedad de la que emitan los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito; obligatoriedad que se limita a los órganos jurisdiccionales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

Interés público. Esta noción adquiere mayor relevancia en el nuevo derecho de amparo, pues se previene, por ejemplo, que no se otorgará la suspensión del acto de autoridad contra el que se interpone el

amparo, cuando se afecte de manera significativa el interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

El artículo 129 de la Ley de Amparo señala de manera ejemplificativa los supuestos, entre los que se incluye la posibilidad de que con la suspensión continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, establecimientos de juegos con apuestas o sorteos o se permita el alza de precios de artículos de primera necesidad o de consumo necesario.

La definición vía criterios judiciales de otros supuestos provocará más de un debate académico.

Responsabilidades. La nueva Ley de Amparo incluye un título dedicado a las medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos. Con ello se sistematiza el conjunto de disposiciones que permite conocer las consecuencias que derivan de las actuaciones ilícitas de autoridades y particulares en la tramitación del amparo. Por ejemplo, de manera expresa se castiga con penas de prisión y multa a abogados y quejoso que incurran en falsedad u omisión de hechos que les consten. La actuación de las autoridades configura delitos específicos tratándose del incumplimiento de una sentencia de amparo, la repetición del acto reclamado, entre otros.

No abundaremos más, pero como puede fácilmente observarse, la nueva legislación de amparo está llamada a ser objeto de análisis y reflexión no solo en el ámbito académico sino también judicial. Los

tribunales constitucionales han comenzado ya su labor de interpretación y ello debe ser motivo para estar actualizados en la emisión de jurisprudencias que darán contenido y delimitarán principios y normas derivadas de esta nueva legislación de amparo.

Para la Escuela Judicial la presente edición que contiene el articulado de los principales derechos humanos contenidos en el texto constitucional y el texto completo y actualizado de la Ley de Amparo, es una oportunidad para atender las necesidades de formación y actualización del personal del Poder Judicial de la Federación y de todos quienes aspiren a pertenecer a éste. Pero además, sirve para poner al alcance de la ciudadanía una edición digital que puede ser descargada en todo momento por quienes estén interesados en su estudio o utilización.

Estamos seguros que este esfuerzo contribuirá también a la cultura de la legalidad y a la protección de los derechos humanos en nuestro país, objetivos en los cuales el Poder Judicial de la Federación se encuentra comprometido

Los coordinadores

México, DF, 19 de agosto de 2014

