

INTRODUCCIÓN

La publicación de la presente obra, se cimenta en el afán de que sea más accesible la comprensión tanto del juicio de amparo, como su tramitación ante los órganos establecidos para ello, máxime que está próximo a cumplirse el primer aniversario de la publicación de la emisión de su Ley Reglamentaria *–reforma– (dos de abril de dos mil trece)*, y de lo que en mi opinión puede decirse que en los 271 artículos que componen esta *“nueva ley”* encontramos disposiciones, como la regulación de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o la posibilidad de utilizarlo para la defensa de intereses colectivos.

También se incorporó la noción de interés *legítimo* (*mucho más amplia que la del interés jurídico –aún y cuando ese tema, ya había sido abordado en criterios jurisprudenciales–*) y se dotó de efectos generales a las sentencias de inconstitucionalidad de una norma general por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*en ese aspecto, se rompe el criterio considerado en la ley previa, relativo al principio de agravio personal y directo, pues sí ya se establece la inconstitucionalidad de una ley, no es necesario que cada gobernado acuda por sí, a solicitar la protección constitucional*), con lo que se tutelan los derechos de todas las personas, aun cuando no hayan interpuesto el juicio.

En esta *nueva ley*, se establece que a partir de un análisis ponderado, no se otorgarán suspensiones del acto reclamado que causen más perjuicios sociales que beneficios para el quejoso y, a efectos de asegurar el debido cumplimiento de las sentencias de Amparo, se fortalece el esquema de sanciones mediante la inclusión de un capítulo de multas y penas privativas de la libertad.

Dos novedades más estriban en la posibilidad de interposición de las promociones de juicio de amparo en línea, mediante el uso de la Firma Electrónica, así como la creación de los *“Plenos de Circuito”*, los cuales fungirán como instancias de resolución de contradicciones de tesis al interior de un mismo circuito.

Asimismo, el resto de ordenamientos que se vieron reformados en el mismo decreto, fueron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que supuso la adecuación de los ordenamientos

e instituciones ya existentes para la implementación y funcionamiento óptimos del amparo mexicano en el siglo XXI.

Adicionalmente, es importante señalar que la nueva Ley de Amparo se distribuye en Reglas Generales; Procedimientos de Amparo; Cumplimiento y Ejecución; Jurisprudencia y Declaración General de Inconstitucionalidad; Medidas Disciplinarias y de Apremio; Responsabilidades, Sanciones y Delitos.

Dicha Ley está compuesta por 271 artículos y 11 transitorios, quedando así diseñada la nueva estructura de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 106 y 107 de la Carta Magna.

Así, el *tradicional* juicio de amparo, establecido por los artículos 103 y 107 constitucionales, es un derecho humano consagrado por el artículo 25.1 del Pacto de San José de Costa Rica e indica este instrumento internacional que:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso 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 presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Y, la aludida Ley de Amparo, como ya se mencionó, fue publicada el pasado 2 de abril de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, y ello obedeció a la reforma constitucional a los artículos 94, 103, 104 y 107; publicada el 6 de junio de 2011.

Con motivo de ello, se establece el derecho a un *“recurso efectivo y sencillo”* de protección de los derechos humanos.

Indudablemente, en nuestro medio, este precepto se refiere al amparo, no sólo por usar el verbo *“amparar”* y la influencia que el juicio de garantías tuvo para su redacción, sino porque el orden constitucional es el más apropiado para la defensa de los derechos humanos, por su carácter de valores superiores del ordenamiento.

Así, bajo el concepto de la protección más amplia, se consolidan de manera activa en el derecho mexicano los clásicos derechos de primera generación, relativos a la persona, de carácter eminentemente individual, esto es, los derechos de libertad, civiles y políticos y, aunado novedosamente a ellos, los derechos sociales de segunda y tercera generación, derivados de los principios de igualdad jurídica y material reconocidos constitucionalmente, que a diferencia de los primeros, se trata fundamentalmente de obligaciones del Estado

**LEY DE AMPARO,
REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL
DE LA FEDERACIÓN: 19 DE ENERO DE 2018**

**LEY PUBLICADA EN LA SEGUNDA SECCIÓN DEL DIARIO OFICIAL
DE LA FEDERACIÓN, EL MARTES 2 DE ABRIL DE 2013.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

ARTÍCULO PRIMERO. *Se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TÍTULO PRIMERO REGLAS GENERALES

CAPÍTULO I DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

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

- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
- III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: *ARTÍCULO 103.*

CONTROL. El control es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.¹

GARANTÍA. Es el medio de protección que determina una Constitución que permite al individuo, la sociedad y al Estado mismo mantener vigentes y en su caso reconocer, hacer valer, proteger, restituir y compensar las violaciones que en su caso puedan darse contra su contenido, de tal forma que prevalezca el orden establecido.

COMENTARIO. El amparo es una garantía y un medio de control constitucional, es control porque protege los derechos fundamentales y humanos de los gobernados frente a actos u omisiones de las autoridades estatales, marcando límites y fijando criterios orientadores que perfeccionan el ejercicio del poder de tal forma que, con el paso del tiempo se evite la violación de prerrogativas constitucionales tanto como sea posible. Por otra parte el amparo como proceso es una garantía que brinda al particular un medio de defensa adecuado y oportuno para que, en el supuesto de que su derecho pueda o haya sido violentado sea prevenido, restituido, resarcido o compensado; prevaleciendo su derecho de audiencia y defensa con posibilidad de suspensión provisional del acto reclamado en tanto se dicta resolución, una vez emitida esta última se traduce en un medio de control que limitará de manera definitiva el acto reclamado, cesando la molestia y limitando su repetición por las mismas causas y en las mismas circunstancias.

Así pues el amparo como medio de control se clasifica en amparo garantías y amparo soberanía. El primero hace alusión a la fracción primera del presente artículo, atañe a los actos y omisiones que la autoridad competente genera en perjuicio de los derechos fundamentales de los particulares. Por otra parte el amparo soberanía aludido de las fracciones segunda y tercera de este numeral, es un medio de control que delimita las competencias entre las autoridades, pues la maqui-

¹ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2ª ed., México, UNAM, 2001, p. 36 y 37.

naria estadual es tan compleja que en ocasiones surgen controversias respecto del actuar que una ejerce sobre la esfera de competencia de otra, lo que genera incertidumbre jurídica y abuso del poder.

El amparo como garantía procede en dos vías el amparo directo y el amparo indirecto, temas que serán tratados en los artículos 108 y 175 de este ordenamiento.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Al respecto, la Corte considera pertinente reiterar, como lo ha hecho en otros casos, que la “verdad histórica” documentada en los informes y recomendaciones de órganos como la Comisión Nacional, no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad también a través de procesos judiciales. Ello no obsta para que la Corte tome en consideración los documentos elaborados por dicha Comisión Nacional cuando estén relacionados con la supuesta responsabilidad internacional del Estado.²

En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.³

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea

² Corte IDH., *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. serie C no. 209, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 179.

³ *Ibidem*, párr. 339.

mergado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.⁴

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” [...], que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha ejercido, en el Caso Nibia Sabalsagaray Curutchet, un adecuado control de convencionalidad respecto de la Ley de Caducidad, al establecer, inter alia, que “el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas: la tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados) y la sujeción de los poderes públicos a la ley.”⁵

⁴ Corte IDH., *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, serie C no. 158, sentencia de 24 de Noviembre de 2006, párr. 128.

⁵ Corte IDH., *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, serie C, no. 221, sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 128.

Finalmente, en relación con los argumentos del representante y de la Comisión [...] sobre la vulneración del derecho a la protección judicial con motivo de la ausencia de un Tribunal Constitucional, si bien la Corte reconoce la importancia de éstos órganos como protectores de los mandatos constitucionales y los derechos fundamentales, la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad. En este sentido, la Corte recuerda que la obligación de ejercer un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana le compete a todos los órganos del Estado, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles.⁶

La Corte considera que los jueces en Argentina deben seguir ejerciendo un control de convencionalidad a fin de garantizar el derecho de recurrir del fallo conforme al artículo 8.2.h) de la Convención Americana y a la jurisprudencia de este Tribunal. No obstante, la Corte se remite a lo señalado sobre las obligaciones que se derivan de los artículos 2 y 8.2.h) de la Convención Americana [...] y considera que, dentro de un plazo razonable, el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico interno de conformidad con los parámetros establecidos en esta Sentencia.⁷

La Corte estima pertinente precisar que la concepción del llamado control de convencionalidad tiene íntima relación con el “principio de complementariedad”, en virtud del cual la responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño ocasionado por sus propios medios. Este principio de complementariedad (también llamado “de subsidiariedad”) informa transversalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual es, tal como lo expresa el Preámbulo de la misma Convención Americana, “coadyuvante o complementario de la [protección] que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. De tal manera, el Estado “es el principal garante de los derechos humanos de la personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante

⁶ Corte IDH., *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, serie C no. 276, sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 124.

⁷ Corte IDH., *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, serie C, no. 260, sentencia de 14 de mayo de 2013, párr. 332.

instancias internacionales como el Sistema Interamericano, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos.”⁸

La responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño ocasionado por sus propios medios. Esto se asienta en el principio de complementariedad (subsidiariedad), que informa transversalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual es, tal como lo expresa el Preámbulo de la misma Convención Americana, “coadyuvante o complementario de la protección que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. De tal manera, el Estado “es el principal garante de los derechos humanos de la personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, en su caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos.” Esas ideas también han adquirido forma en la jurisprudencia reciente bajo la concepción de que todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un “control de convencionalidad.”

Lo anterior significa que se ha instaurado un control dinámico y complementario de las obligaciones convencionales de los Estados de respetar y garantizar derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades internas (primariamente obligadas) y las instancias internacionales (en forma complementaria), de modo que los criterios de decisión puedan ser conformados y adecuados entre sí. Así, la jurisprudencia de la Corte muestra casos en que se retoman decisiones de tribunales internos para fundamentar y conceptualizar la violación de la Convención en el caso específico. En otros casos se ha reconocido que, en forma concordante con las obligaciones internacionales, los órganos, instancias o tribunales internos han adoptado medidas adecuadas para remediar la situación que dio origen al caso; ya han resuelto la violación alegada; han dispuesto reparaciones razonables, o han ejercido un adecuado control de convencionalidad.

⁸ Corte IDH., *Caso Gelman ...*, *cit.*, párr. 70.

Es decir, si bien el Sistema tiene dos órganos “competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención”²⁹, la Corte solo puede “conocer un caso” cuando se han “agotado los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50” de dicho instrumento, sea el procedimiento de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana. De tal modo, solamente si un caso no se ha solucionado a nivel interno, como correspondería primariamente hacerlo a cualquier Estado Parte en la Convención en ejercicio efectivo del control de convencionalidad, entonces el caso puede llegar ante el Sistema, en cuyo caso debería resolverse ante la Comisión y, solamente si las recomendaciones de ésta no han sido cumplidas, el caso podría llegar ante la Corte. De tal manera, el funcionamiento lógico y adecuado del Sistema Interamericano de Derechos Humanos implica que, en tanto “sistema”, las partes deben presentar sus posiciones e información sobre los hechos en forma coherente y de acuerdo con los principios de buena fe y seguridad jurídica, de modo que permitan a las otras partes y a los órganos interamericanos una adecuada sustanciación de los casos. La posición asumida por el Estado en el procedimiento ante la Comisión determina también en gran medida la posición de las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes, lo que llega a afectar el curso del procedimiento.⁹

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN ATRIBUIBLE A AUTORIDADES NACIONALES PERTENECIENTES AL CUERPO DIPLOMÁTICO O CONSULAR CON RESIDENCIA OFICIAL EN EL EXTRANJERO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO, ESTO ES, EL ELEGIDO POR EL ACTOR. Conforme a los artículos 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. de la Ley de Amparo, los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos que violen garantías individuales, así como de aquellos emitidos por la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o viceversa. Por otro lado, en términos del precepto 104, fracción VI, constitucional, el Poder Judicial de la Federación tiene reservada la

⁹ Corte IDH., *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, serie C, no. 259, sentencia de 30 de noviembre de 2012, párr. 142 al 144.