

## DIAGNÓSTICO DEL JUICIO DE AMPARO A CUATRO AÑOS DE VIGENCIA DE LA NUEVA LEY

Joel CARRANCO ZÚÑIGA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Inercias*. III. *Avances*. IV. *Retrocesos*.  
V. *Interpretaciones indebidas o engañosas acerca de la nueva ley*.

### I. INTRODUCCIÓN

Era natural que la nueva Ley de Amparo detonara el ejercicio deliberativo a partir de la comparación, así como las expectativas relativas a superar obstáculos que ya no respondían a la realidad contemporánea. Sin dejar de reconocer cuáles son las reglas que reflejan la modernización en beneficio de los particulares, resulta oportuno determinar todos los rubros en que el legislador reiteró con desacierto los vicios y obsolescencias de la ley abrogada, así como aquellos que eran indispensables y en qué partes desarrolló normas que repercuten en forma negativa en la impartición de justicia sobre la materia.

El marco legal que en abril de 2013 entró en vigor, fue identificado por sus autores formales y materiales como un cambio de paradigma en el juicio de amparo, en que no cabía la duda, reservas ni oposiciones. Se derrocharon elogios desde la cúpula gubernamental, en que los tres poderes de la Unión coincidieron en que se trataba de un logro, emblema de la modernidad, en una especie de culto oficial en que casi no hubo opiniones críticas en contra de su contenido.

Sin embargo, a cuatro años de haber iniciado su vigencia, es momento de hacer un balance para saber si los resultados en realidad son los esperados. En este ejercicio se detectan aciertos, retrocesos e inercias. Para esto, es necesario examinarlo desde varias aristas, comenzando con la estructural del texto, las aportaciones fundamentales, y hasta los vicios y avances en temas formales.

---

\* Doctor en derecho por la UNAM. Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Es obvio que no se trata de un nuevo juicio de amparo, pues la esencia subsiste, en cuanto a que se consolida como un instrumento idóneo para controvertir los actos de autoridad. Hubo excesos de la versión del legislador sobre instituciones que ya estaban operando en la anterior ley.

La columna vertebral permaneció intocada. Los principios que lo rigen no sufrieron cambios radicales; más bien se reafirmaron. Por otra parte, también se deben examinar los mitos creados alrededor de esta legislación para determinar si es que constituye una adaptación de jurisprudencia de la Suprema Corte, que desapareció el interés jurídico; si fuimos engañados con que es una novedad la procedencia del juicio contra actos de particulares, o que se protegen con mayor intensidad los derechos humanos.

En primer lugar, se abordará lo relativo a todos aquellos aspectos que se mantuvieron intactos, para después tratar los de total renovación favorable al sistema, y, finalmente, las situaciones que ahora denotan regresiones en detrimento de la funcionalidad del amparo.

## II. INERCIAS

### 1. *Reiteración del formato de la ley*

El formato de la ley es semejante al de la anterior. En gran parte guarda semejanza estructural, organizacional y de fondo. Comienza con disposiciones generales, las partes, competencia, impedimentos, para transitar con lo relativo a la sentencia, recursos, causas de improcedencia y sobreseimiento; procedimiento de amparo indirecto, suspensión, lo correspondiente al amparo directo, suspensión, jurisprudencia. Desaparece el libro segundo, relativo al amparo agrario, aunque su contenido de protección a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros se distribuye en el nuevo texto. La comparación entre ambas no deja dudas de que fue tomada como un formato para adaptarla con disposiciones que se incorporaron como novedades a las que se les trata de resaltar para mostrar que es una institución moderna.

### 2. *Denominación de la ley*

El título de la ley es una reproducción exacta de la anterior: Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las resoluciones jurisdiccionales, la jurisprudencia, las demandas y los escritos de abogados, los académicos e investigadores, y cualquier otro foro de expresión jurídica, incluso en este trabajo, no em-

plean el nombre completo de la ley. La razón es entendible, resulta innecesario, pues toda la producción legislativa del Congreso de la Unión tiene como sustento un precepto en la Constitución, y, por lo general, no se aclara en el nombre de la ley cuál es el artículo que desarrolla. Hubiera bastado con corregir ese desacierto formal para abonar en la sencillez que debería caracterizar al juicio y llamarla simplemente “Ley de Amparo”.

### 3. *Principios rectores del juicio de amparo*

En este apartado descansa uno de los factores demostrativos de la reiteración estructural del amparo. De los cinco ampliamente reconocidos por el foro, tanto jurisdiccional como doctrinal, no se advierten cambios sustanciales, si acaso algunos matices, como se verá a continuación.

#### A. *Instancia de parte agraviada*

Consistente en que se requiere la voluntad de quien resienta en su esfera de derechos una lesión ocasionada por un acto de autoridad, expresada en una demanda formulada por escrito (documento impreso o vía electrónica) o por comparecencia. Por tal motivo, los juzgadores carecen de atribuciones para iniciar un juicio de amparo sin mediar la solicitud del particular. No es un medio de defensa oficioso en cuanto a la promoción de la demanda, aunque sí en el resto de la tramitación hasta la emisión de la resolución. La parte que lo distingue ahora es el interés legítimo, como una noción más amplia del interés jurídico, ambos relacionados con el derecho que considere afectado el quejoso. Podría ser una variable de cómo acreditar el derecho y su lesión, pero lo cierto es que en los dos supuestos coincide la instancia como presupuesto para tramitar el juicio.

#### B. *Prosecución judicial*

Entendido como el escenario gubernamental en que se desarrolla el juicio de amparo, específicamente en el Poder Judicial de la Federación. Las reglas son las mismas: el amparo indirecto en primera instancia corresponde a los jueces de distrito y, excepcionalmente, a los tribunales unitarios de circuito, y la segunda instancia, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o tribunales colegiados de circuito, acorde con los lineamientos previstos tanto en la Constitución, en la ley y en acuerdos generales. Mientras que

el amparo directo es competencia originaria de los tribunales colegiados de circuito, salvo que la Corte ejerza facultad de atracción o resuelva la segunda instancia en los tres supuestos en que el juicio no es uniinstancial. El sistema de competencia permaneció inalterado, incluyendo la facultad de atracción del máximo tribunal en ambas modalidades. Se destaca que la jurisdicción concurrente, todavía prevista en la carta magna, ya no la regula la ley; ésa sería la única novedad.

### *C. Definitividad*

Entendido como la obligación de los gobernados de instar previamente a la promoción del juicio de amparo los medios de defensa (juicios o recursos) que procedan contra el acto de autoridad, tampoco sufrió modificación alguna. Sigue siendo una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio o desechamiento de la demanda si el quejoso no respeta esta carga procesal.

Tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo se reitera que, previo a promover el juicio, el gobernado debe cumplir con el deber de agotar los medios de defensa que la ley que rige el acto reclamado prevé. En la nueva ley se sistematizaron y reconocieron las excepciones a este principio que diversos criterios jurisprudenciales habían recogido del quehacer jurisdiccional.

### *D. Estricto derecho y suplencia de la queja deficiente*

Quedó atenuado en la vertiente de la suplencia de la queja deficiente. Ahora existen más hipótesis en que se admite que el juzgador examine el acto con una mayor liberalidad, sin sujetarse a los conceptos de violación.

La facultad de otorgar el amparo con base en argumentos no expuestos por el quejoso tiene cada vez un mayor espectro en comparación con la restricción que se va convirtiendo en la excepción. Sin embargo, en la materia laboral se mantiene la línea en detrimento del patrón, que por un fin noble de protección a la clase trabajadora provoca severas injusticias, y que podría ser uno de los episodios más cuestionables en el ámbito de la equidad real de las partes.

En materia penal, sin importar la condición económica del inculpado, el delito del que se le acusa o las circunstancias en que se verificaron los hechos, se aplica la suplencia de la queja deficiente.

Se innova el supuesto para acceder a esta prerrogativa relativa, a que, en cualquier materia, en favor de quienes, por sus condiciones de pobreza o marginación, se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

La profunda renovación en este sentido, si a transformar significativamente el juicio se refiere, tendría que ver con adaptarlo a tiempos modernos y permitir que para todos los casos esté dispuesta la suplencia de la queja deficiente, sea víctima u ofendido, patrón o trabajador, en condiciones de pobreza o con un mejor estado económico, menor o adulto, sujeto de derecho agrario o de propiedad privada. Así, se despojaría de uno de los rasgos más polémicos que demeritan la intención de contar con un sistema de defensa más justo. Después de todo, no está reñido que el juzgador resuelva con una integridad de conocimiento, y si advierte que existe una razón que no forma parte de los conceptos de violación en la demanda o agravios en los recursos, hacerla valer en la sentencia. En pocas palabras, abolir el principio de estricto derecho daría un respiro en uno de los tecnicismos del juicio de amparo.

#### *E. Relatividad de la sentencia*

Consagrado en el marco constitucional desde que fue creado este medio de defensa en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fue reiterado tanto en el texto constitucional como en la ley de la materia. La declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento ulterior en los amparos indirectos contra normas generales, con excepción de los que versen en el ámbito tributario, que una vez resuelta la segunda instancia en que se conceda el amparo contra esos actos legislativos, existe, bajo ciertas reglas, la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia las invalide con efectos para todo el sistema jurídico nacional. No puede considerarse como la supresión a los alcances limitados y particulares de la sentencia de amparo, pues éstas siguen teniendo esa calidad, y aunque derivan de éstos, los tribunales colegiados de circuito y el máximo tribunal no están facultados para en los propios juicios decretar una sentencia de amparo con beneficio para gobernados que no participaron como quejosos.

La “declaratoria general de inconstitucionalidad” está lejos de colmar los añejos reclamos de los efectos limitados de la sentencia de amparo tratándose de normas generales. Si bien representa un avance poder contar con un procedimiento por separado que tenga como sustento cinco ejecutorias en que se resuelva sobre la inconstitucionalidad de una ley, el proce-

dimiento es complejo para alcanzar tal propósito. Lo innegable es que las sentencias de amparo siguen con efectos exclusivos para quienes promovieron y obtuvieron un fallo favorable.

#### 4. *Amparo directo e indirecto*

Subsiste la doble modalidad del amparo. Atendiendo a la autoridad y el acto reclamado es que se puede determinar cuál de los dos procede. Se elevó a rango legal esta nomenclatura, la cual fue paulatinamente incorporada desde el inicio de la ley anterior, aunque la Constitución siga siendo imprecisa en este aspecto.

Por meras razones de acomodo del lenguaje que no encuentran un soporte teórico, la fuerza del uso reiterado constituyó un factor para continuar con estas expresiones. Dos vías con distintos órganos judiciales facultados para resolver, sin cambios en las instancias, procedimientos, suspensión del acto reclamado, ejecución y efectos de las sentencias, entre otros.

En el siglo XIX tuvo una razón de ser, pues al no ser competencia de los jueces de distrito por restricción legal, la Suprema Corte de Justicia asumió el conocimiento de los juicios contra las resoluciones judiciales de legalidad, cuyo reconocimiento quedó consagrado en el texto original de la Constitución de 1917, y una vez siendo rebasado el máximo tribunal a mediados del siglo pasado, transferida la facultad a los tribunales colegiados de circuito en 1951, no fue tema de discusión en la reforma constitucional de 2011 y, por ende, el legislador ordinario no tuvo otra alternativa que regular dos formas para un mismo medio de defensa como lo es el juicio de amparo.

En este punto estriba otra de las razones que impide afirmar con seriedad que se trató de una gran reforma. Por más esfuerzos que se hagan para ver un medio de defensa renovado, el resultado es que se trata de modificaciones superficiales que no afectaron la esencia del amparo.

Es urgente reflexionar sobre la idoneidad de que todas las resoluciones de los tribunales ordinarios de legalidad sean susceptibles de impugnación en amparo directo. Por lo regular, los congresos locales en las leyes adjetivas restringen la apelación en asuntos de menor cuantía en materia civil o sanción en materia penal; sin embargo, el amparo está a disposición de las partes, muchas veces con la convicción de que no les asiste razón y con el propósito deliberado de retrasar la solución de un asunto.

Aun cuando se llegara a la conclusión de que es necesario que perdure el amparo contra las resoluciones de tribunales ordinarios, surge otra interrogante, consistente en si forzosamente deben ser dos tipos de tribunales

para cada vía, en detrimento de la sencillez que debería caracterizar a este medio de control de la constitucionalidad. Convendría reflexionar que un mismo órgano juzgara por igual los actos de autoridades, sin importar si son tribunales o distintos a éstos.

##### 5. *Sistema complejo de recursos*

Éste era un tema que formaba parte de las inquietudes para simplificar formalismos excesivos. Es indispensable que decisiones judiciales que pudieran emitirse en contravención a las reglas procedimentales sean objeto de examen a través de un recurso efectivo. El problema es que cuatro medios de impugnación son demasiados. Otros ordenamientos son más breves en este sentido. No hay riesgo que conduzca a la indefensión si la ley concentrara todos los supuestos en que se pueden recurrir resoluciones de tribunales de amparo con un solo medio de defensa, en que se reduzcan los plazos para resolver, como en la suspensión provisional, pero no para interponer los recursos.

Es una indebida técnica legislativa el hecho de que los recursos de revisión, queja y reclamación estén agrupados en un capítulo anterior al procedimiento del juicio, y casi cien preceptos más adelante, el de inconformidad.

En cuanto al recurso de reclamación, en que se combaten autos de los presidentes de los tribunales colegiados de circuito o del Pleno o salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se les debería apartar a los juzgadores de que decidan la legalidad de su auto, para no generar conjeturas infundadas sobre imparcialidad.

##### 6. *Aspectos formales*

Regular primero los recursos y posteriormente el procedimiento de ambas modalidades del juicio delata la reiteración en una técnica legislativa deficiente. Del mismo modo, no existe explicación lógica para establecer los lineamientos de improcedencia y el sobreseimiento, y, posteriormente, la procedencia. Por orden deberían quedar asentadas las hipótesis en que es viable el juicio para después, a modo de exclusión, las causas en las que no.

En cuanto a los temas importantes de fondo, quedó sin cambios sustanciales la procedencia y el procedimiento del amparo directo e indirecto, requisitos de la demanda, improcedencia, sobreseimiento, competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer en primera y segunda instancia,

facultad de atracción de la Suprema Corte, obligatoriedad de la jurisprudencia, suspensión del acto reclamado, informe previo y justificado, las partes, personería y representación. La calidad de parte del Ministerio Público, tan cuestionada por la inutilidad de tenerlo como tal. Principios rectores del juicio. Aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. Plazo genérico para promover amparo y el relativo a la impugnación de normas con motivo de su vigencia. Impedimentos, excusas y recusaciones, pruebas admisibles y reglas de anuncio, preparación, desahogo y valoración, audiencia constitucional en amparo indirecto, objeción de documentos, presunción de certeza de actos, jurisdicción auxiliar. En amparo directo: autoridad ante quien se exhibe el escrito de demanda, suspensión del acto reclamado a cargo del tribunal que emitió la resolución, definición de sentencia y resolución que pone fin al juicio, obligación de preparar las violaciones procesales, cómo proponer la inconstitucionalidad de normas generales, certificación de la autoridad responsable, procedimiento abreviado, sentencia y casos excepcionales en los que admite recurso de revisión. Temas generales: capítulo de responsabilidades y sanciones.

En la procedencia, respecto de las autoridades responsables, agregaron “agrarios”, para referirse al tipo de aquéllas. Lo conveniente sería decir genéricamente “tribunales”, y no “judiciales”, “administrativos” y “del trabajo”.

### III. AVANCES

#### 1. *Interés legítimo*

Es probable que haya sido la mayor novedad sustancial en este sistema normativo, en comparación con el anterior. Vino a romper con las barreras legales y jurisprudenciales que impedían la protección de los derechos difusos y colectivos. El esquema del agravio personal y directo como requisito de procedencia del juicio fue ampliado, con la salvedad de los actos reclamados provenientes de los tribunales. Ahora se pueden combatir actos asociados con la protección al ambiente, la seguridad pública, el desarrollo urbano, la salud en general, entre otros. Subsiste el interés jurídico para aquellos asuntos en que se lesione la esfera particular de un gobernado. Aunque ambos son incompatibles y excluyentes por la naturaleza del derecho que tutelan, en los dos se debe demostrar, además de la titularidad de estos derechos, la lesión a quienes lo hacen valer, como un elemento adicional que define la procedencia del juicio.

## 2. *Amparo directo adhesivo*

La incorporación de esta variable en los amparos directos, para que el tercero interesado pueda acudir ante los tribunales colegiados a exponer, a manera formal de demanda de amparo, las razones por las que estima debe negarse el amparo al quejoso principal, o bien alegar violaciones procesales, respecto de juicios ordinarios, que no le causarían problema si la sentencia impugnada quedara firme ante la negativa de amparo, representa una carga que enfrenta el quejoso, desde la sensible prolongación en la resolución del amparo, por esperar a que transcurran los plazos para que el tercero decida si lo promueve, hasta la decisión final.

En realidad, se privilegia la congruencia del sistema litigioso. Para abreviar el trámite ante los tribunales colegiados de circuito, se debió establecer que a los quince días para hacer valer este derecho comience el cómputo desde que se le notifica por la autoridad responsable la promoción del amparo principal. La revisión adhesiva para el amparo indirecto ya operaba desde la legislación anterior.

## 3. *Amparo directo cautelar*

Esta modalidad del juicio, denominada así para identificar y distinguirlo del tradicional y del adhesivo, tiene una peculiaridad regulada en el artículo 170, fracción II, de la ley, consistente en que si en los juicios ordinarios en materia administrativa en que se declara la nulidad del acto impugnado, la autoridad demandada o quien tenga facultades para representarla, según sea el caso, se inconforma e interpone un recurso de revisión, del conocimiento de los tribunales colegiados de circuito, entonces la parte actora está legitimada para proponer en amparo directo la inconstitucionalidad de las normas que se pudieran aplicar al revocar el fallo emitido por el tribunal ordinario. Las condiciones para resolver el fondo son: 1) que exista una sentencia por un tribunal administrativo favorable al actor; 2) que la autoridad recurra la sentencia; 3) que el tribunal colegiado de circuito admita el recurso, y 4) que lo declare procedente y fundado.

Es cautelar porque el quejoso estará a la expectativa de si su contraparte, la autoridad, interpone el recurso de revisión, y, además, anticipar qué preceptos legales pueden aplicarle en su contra para especular a combatirlos en el juicio de amparo. En caso de que se deseche el recurso o se declare infundado, y en consecuencia, se confirme la declaratoria de nulidad, el amparo directo cautelar quedará sin materia, pues su pertinencia está supe-

En la ley abrogada, la parte actora quedaba indefensa ante la revocación de la sentencia por parte de los tribunales colegiados al conocer del recurso de la autoridad, pues con el argumento de que eran inatacables las resoluciones de aquéllos, si se agotaba la jurisdicción, ya no le daban oportunidad al tribunal responsable de emitir otra sentencia para que fuera propuesto el tema de constitucionalidad en un juicio al particular.

#### *4. Multa a las autoridades que incumplan sentencias de amparo injustificadamente*

Debido a un criterio jurisprudencial del alto tribunal, durante mucho tiempo quedó proscrita la facultad de los juzgadores federales de disponer de medios eficientes para hacer cumplir las ejecutorias de amparo. Resultaba paradójico que se podían hacer efectivas medidas de apremio por no acatar proveídos de distinto contenido, que algo más relevante como es el respeto a la cosa juzgada de una sentencia que concede el amparo. Sin que las otras desobediencias fueran menores, no hay comparación en la trascendencia de respetar la decisión final de un tribunal federal en juicios de esta naturaleza. El formalismo en la interpretación del Código Federal de Procedimientos Civiles produjo abusos en algunas autoridades, que hacían esperar a los quejosos hasta que se tramitaba el incidente de inejecución de sentencia ante la Suprema Corte, para que restituyeran al gobernado en el derecho violado.

Ahora ya es jurídicamente posible que se sancione a las autoridades ante el incumplimiento injustificado de la sentencia de amparo con multa que va de los cien a los mil días de unidades de medida y actualización. Se favorece la agilidad en el trámite de cumplimiento y ejecución de sentencia.

#### *5. Publicación de proyectos de sentencia en amparos contra normas generales y amparos colectivos*

Una modalidad de las reglas de transparencia trascendió al dictado de las sentencias de amparo. La tradición judicial marcaba que los proyectos de resolución se mantenían en sigilo, como un secreto, para evitar el uso inadecuado que dieran los postulantes ante determinado sentido de la propuesta.

Anticipar el sentido de la resolución otorga a las partes la oportunidad de formular alegatos para desvirtuar las consideraciones en que se apoya el estudio que será sometido a consideración del resto de los magistrados o ministros que deberán discutir y adoptar la decisión final. Esta disposición es exclusiva de los asuntos de amparo que se tramitan en los tribunales co-

legiados de circuito y en la Suprema Corte. No aplica en amparo indirecto en primera instancia, pues sólo en los órganos de integración plural se presentan proyectos para sesión.

La materia está delimitada a los juicios en que se cuestione la constitucionalidad de una norma general o los amparos colectivos. Es el punto de partida en que el legislador regula la obligación de hacer públicos los proyectos de sentencia. Lo ideal sería que se extendiera a otro tipo de asuntos, en que no se cuestionen normas, a efecto de que las partes estén en condiciones de aportar a los juzgadores, en una especie de derecho de réplica, los contraargumentos para dar mayor solidez a la sentencia.

Los temores quedaron disipados. Existía desconcierto entre un sector importante de jueces sobre el impacto que tendría esta medida. Se auguraba que, revelado el posible sentido de la resolución, quien se viera afectado, buscaría la forma de apartar del conocimiento al tribunal respectivo, planteando impedimentos o promoviendo queja de responsabilidad administrativa. Afortunadamente, en la mayoría de los casos la práctica demostró bondades de poner a disposición de las partes la propuesta del juzgador que funge como ponente.

Una vez que se despejó este aspecto, ahora surge la idea de que debería comprender todas las materias y asuntos para dar lugar a la apertura absoluta en el desarrollo jurisdiccional, en el entendido de que lo que está elaborado como proyecto es tan solo una propuesta, supeditada a que sea autorizada por el resto del órgano colegiado, o bien rechazada, y que el propio juzgador que lo formula pueda cambiar el criterio al aceptar las observaciones que al respecto se viertan en la sesión correspondiente.

#### *6. Dar vista al quejoso en segunda instancia con una causa de improcedencia novedosa*

El quejoso tiene la oportunidad de conocer con anticipación acerca de una causa de improcedencia advertida por el órgano que conoce del recurso de revisión contra la sentencia de primera instancia, que no fue propuesta por la autoridad responsable, el tercero interesado o el agente del Ministerio Público, ni el juzgador que emitió la sentencia. Parece que el propósito es noble, y consiste en que el quejoso esté en condiciones de formular alegatos sobre el nuevo enfoque vislumbrado por el juzgador que prepara el proyecto de sentencia en el recurso de revisión, para que, de ser el caso, demuestre que no se acredita la causa de improcedencia, ya sea con argumentos jurídicos, o bien con pruebas que generalmente obran en el cuaderno de amparo, a menos que sea una superveniente, atendiendo a la naturaleza del asunto.

Opera también para el recurso de queja contra el desechamiento de la demanda de amparo indirecto.

Al resolver la contradicción de tesis 426/2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que esta medida aplica no sólo en el amparo indirecto en segunda instancia, sino también en el amparo directo uniinstancial, por el que el Tribunal Colegiado de Circuito debe dar vista cuando oficiosamente advierta una causa de improcedencia, para dar oportunidad de defensa al quejoso.

### *7. Declaratoria general de inconstitucionalidad*

Fue un gran acierto implementar un mecanismo para que los criterios emanados de cinco sentencias de amparo indirecto en revisión sobre la constitucionalidad de leyes, en sentido amplio, no quedara en la protección exclusiva de quienes promovieron y obtuvieron sentencia favorable en el juicio, sino que en un procedimiento ulterior, la Suprema Corte queda facultada para realizar una declaratoria con efectos similares a la derogación, bajo ciertas condiciones y con la restricción para la materia tributaria. Debería incluir la materia tributaria, así como en el amparo directo en revisión, cuando se otorgue por considerarse inconstitucional la norma aplicada en la resolución reclamada.

### *8. Derechos humanos y garantías*

En concordancia con el texto constitucional, fue reemplazada la anterior concepción de “garantías individuales” por “derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección”. Más que una sustitución de palabras, constituye la rectificación del objeto de protección en el juicio de amparo. El error consistió en confundir los derechos con los medios para lograr el resarcimiento o las condiciones para afectarlos. El juicio de amparo es la auténtica garantía tendente a reparar una posible afectación a derechos, aunque no es considerada así en este contexto.

Es un avance por romper con la incorrecta terminología que resistió desde el siglo antepasado. No obstante, tiene inconvenientes que no le restan mérito como un legado que servirá de base para futuras discusiones.

El acierto es que por primera vez se escinde el conjunto de normas que comprenden los derechos constitucionales en dos categorías: los derechos propiamente dichos de las personas y lo que se denomina garantías otorgadas para su protección. El inconveniente es que está acompañada del califi-

cativo “humanos”, ya que requiere de interpretación racional para entender que también los que no tienen esa calidad, es decir, las personas morales, son titulares de la mayoría que no se oponga con esa posición en el orden jurídico. Además, no se concibe con que todos los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales sean estrictamente “humanos” si se refieren a las personas físicas.

Otra inconsistencia se refiere a la limitación de la fuente en que pueden encontrarse los derechos que serán objeto de tutela mediante el juicio de amparo. Ambos ordenamientos coinciden en que estén previstos en la carta magna o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. El problema radica en que existen derechos en ordenamientos secundarios de carácter civil, laboral, administrativo, agrario, penal y fiscal, que no encuentran justamente un fundamento en la Constitución, pero que con frecuencia son sujetos de examen en el juicio de amparo. La redacción es imprecisa e incompleta.

Ahora los derechos y las garantías son dos categorías que antes no admitían distinción. Por más que en la realidad lo sea, el juicio de amparo, en el contexto de los artículos 1o. y 103, fracción I, constitucionales, y 1o. de la Ley de Amparo, no es precisamente la garantía en la que recae el ámbito de protección.

Tenemos de nueva cuenta otro desacierto semántico. En primer lugar, los indebidamente denominados “derechos humanos” se asocian con la noción de los derechos sustantivos, como el derecho a la vida, a la libertad en sus diferentes modalidades, a la propiedad, a la posesión de bienes, a la salud, al trabajo, al agua, a la vivienda, a las creencias y al asilo político, entre otros. Mientras que la voz “garantías para su protección”, son esas reglas para que se puedan afectar válidamente los derechos, disposiciones que se identifican con la garantía de seguridad jurídica, de audiencia, debido proceso, irretroactividad de la ley, justicia pronta, imparcial y expedita, fundamentación, motivación, o que provenga de autoridad competente, por citar algunos.

Si se acepta que esas serían las garantías, como una especie de requisitos formales a efecto de que la autoridad esté en aptitud de emitir actos en detrimento de los particulares, no resiste el análisis de que tengan esa cualidad, por ejemplo, la fundamentación o la motivación. Así debemos llamarlos por imposición del legislador, aunque no garanticen algo.

### 9. *Principio de mayor beneficio*

Todavía existen tribunales que desatienden al postulado constitucional de justicia pronta y expedita, que es más reprochable si se trata de un órga-

no de amparo, pues, al ser los guardianes de la Constitución, no se concibe cómo puedan deshacerse del asunto por vicios formales que no solamente no benefician al quejoso, sino muchas veces hasta en contra de su voluntad, en los casos en que se busca la solución de los temas de fondo.

En el artículo 189 de la Ley de Amparo se incorporó la obligación de que, al emitir sentencia, los juzgadores estudien los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. Esta disposición es de las consideradas normas imperfectas, en virtud de que no existe consecuencia para los titulares de los órganos jurisdiccionales que la desacten. Entrar al fondo por lo regular requiere un mayor esfuerzo que conceder amparos para que la autoridad responsable repare vicios procesales que pudieran no influir en la solución integral de la contienda. Debería incluirse como una causa de responsabilidad cuando reiteradamente se abuse de los amparos que no respeten esta disposición, y se advierta que la razón fue la indiferencia o apatía por darle conclusión al procedimiento del que deriva.

#### *10. Complementación de la fundamentación y motivación*

Opera en los actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiente fundamentación y motivación, en que la autoridad responsable estará en aptitud de complementar en el informe justificado en esos aspectos el acto reclamado (artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo).

No se debe confundir lo anterior con la prohibición de variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto de autoridad, propio de los reclamos relativos a lo indebido o deficiente en el cumplimiento de esta formalidad.

Existen detractores sobre esta novedosa disposición, producto de la simple idea de que con ella se le otorga a la autoridad una oportunidad para reparar el acto. Detrás de esta medida está evitar la promoción de un nuevo amparo por ausencia o insuficiente fundamentación y motivación. La intención es simplificar en tiempo y forma una nueva demanda de amparo, y en lugar de esto, que se haga en la ampliación en el mismo juicio, en que el quejoso controvierta las disposiciones y razones expuestas por la responsable al rendir el informe justificado.

### 11. *Causas de improcedencia constitucionales trasladadas a la ley*

En relación con la ley abrogada, las causas de improcedencia se reiteraron en la ahora vigente. El incremento en el número de fracciones se debe a que las consideradas constitucionales, por estar previstas en la ley suprema, ya forman parte de la legislación secundaria, como es el caso de los actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Consejo de la Judicatura Federal, las resoluciones de los tribunales colegiados de circuito, así como las decisiones en los juicios políticos y la declaración de procedencia en que interviene alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Con esto se le brinda coherencia al catálogo de causas de improcedencia.

Conviene mencionar que también se previó como causa de improcedencia el supuesto en que se impugnen normas respecto de las que se haya emitido la declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual resultaba innecesario, pues bien podría quedar comprendida en la de cesación de efectos del acto reclamado.

### 12. *Los particulares como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo*

Por primera vez, se establece que los particulares pueden tener la calidad de autoridades responsables cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. Es apresurado hacer afirmaciones en relación con esta novedosa disposición. Será tarea de los tribunales de amparo interpretar el alcance que habrá de darse a una animosa intención de hacer extensiva la procedencia del juicio. La esencia del juicio de amparo reside en la oportunidad para el gobernado de impugnar actos de la autoridad del Estado, quienes ostentan un cargo público. Todavía está vigente la idea de que si una persona es afectada, dependerá de quien provenga el daño para emprender la defensa. Si es la autoridad, el juicio de amparo, y en caso de un particular, la acción civil o penal, según la naturaleza de la ofensa.

Definir qué es un acto equivalente a los de autoridad no es tarea fácil. En su búsqueda se puede incurrir en errores, inconsistencias e incomprensiones. Es ambiguo el término “equivalente” que ofrece un campo rico de intelección. Lo interesante es que los tribunales federales no han emitido criterios que revelen dichas novedades, pues en términos generales siguen resolviendo bajo las reglas anteriores.

### 13. *Amparo electrónico*

A más de tres años de vigencia de la ley, nos encontramos en la fase de implementación de la infraestructura para que opere esta forma de promover el juicio, en que se aprovecharán los avances de la tecnología a efecto de que la demanda sea presentada en vía electrónica. Surge como una medida opcional para el quejoso de emplear este medio en el que seguramente se economizarán recursos materiales y humanos para poner a disposición de los tribunales el escrito inicial. Se refrenda la idea general de que el amparo, salvo que sea por comparecencia, se promueve por escrito, uno, el tradicional, en forma impresa, y éste, aunque electrónico, no deja de ser por escrito. Impone la obligación a quien opte por dicho medio, de ingresar al sistema electrónico todos los días, en un plazo máximo de dos días se entiende por hecha la notificación.

Todavía quedan puntos por resolver, que corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal determinar. Entre los que destaca, si habrá modo de que se aplique en el amparo directo, ya que, por disposición constitucional y legal, la demanda se presenta ante la autoridad responsable; cómo se acompañarán las copias para emplazar a las partes, en el caso especial del tercero interesado, del que no se cuenta en principio con un rastro para hacerle saber que tiene ese carácter en un juicio.

### 14. *Superación de ciertas expresiones inexactas*

En este apartado se destacan los avances, que en el ámbito semántico eran necesarias, y de las cuales se describen las más relevantes: 1) supresión de la expresión “agraviado”, utilizado indistintamente como sinónimo de “quejoso”; 2) sustitución de “tercero perjudicado”, por “tercero interesado”; 3) “plazo” para referirse al tiempo para realizar una actuación procesal, y no el de “término” previsto en la ley abrogada; 4) corrección de la expresión “tener por no interpuesta” a “por no presentada la demanda”, en caso de que no se desahogue el requerimiento en tiempo y forma; 5) en congruencia con la reforma constitucional, modifica la expresión “garantías individuales”, por “derechos y garantías”; 6) otra adecuación constitucional consistente en la supresión del sobreseimiento y caducidad del procedimiento de ejecución de sentencia por inactividad procesal; 7) tramitar el incidente “por separado”, ya no es “cuerda separada”.

## IV. RETROCESOS

### 1. *Sobreseimiento por no presentar edictos para emplazar al tercero interesado*

El artículo 63, fracción II, de la Ley de Amparo, establece como causa de sobreseimiento que el quejoso no acredite sin causa razonable a juicio del órgano jurisdiccional de amparo haber entregado los edictos para su publicación en términos del artículo 27 (veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición), una vez que se compruebe que se hizo el requerimiento. La notificación por edictos debe efectuarse si se han agotado las gestiones para emplazar al tercero interesado en el juicio.

La razón de ser de esta disposición radica en que para integrar debidamente el expediente y estar en aptitud de celebrar la audiencia constitucional, acto previo a la sentencia, deben estar emplazadas las partes. De existir tercero interesado deberá señalarse en la demanda de amparo, o bien puede ser declarado por el juzgador, para que el quejoso informe el domicilio donde pueda practicarse la primera notificación. En caso de desconocer el domicilio, el tribunal procede a efectuar diversos requerimientos a las autoridades que pudieran tener una base de datos que revele el domicilio de la persona buscada, de ser infructuosa la investigación, procede ordenar la notificación por edictos.

Es entendible que un requisito para integrar la relación procesal en el juicio y estar en aptitud para pronunciar sentencia sea el emplazamiento al tercero interesado. La presentación de la demanda se traduce, entre otros aspectos, en la necesidad de dar solución a un acto de autoridad que se considera inconstitucional. Es de dominio público la dificultad que enfrentan algunos quejosos y también los juzgadores para localizar al tercero. Esto, sumado al costo económico que representa la publicación en medios de difusión impresos.

Enterarse de la existencia de un juicio, cualquiera que sea la materia, mediante la publicación de edictos, es una situación ajena a la realidad en esta época. Más bien se trata de justificar que hubo intención de hacer de su conocimiento la tramitación de un procedimiento en que pudo estar interesado y, por tanto, dar por satisfecho un requisito para estar en aptitud de emitir sentencia.

El alto costo que representa para el quejoso este tipo de emplazamiento ocasiona que, al realizar un cálculo de lo que está en disputa en relación con el acto reclamado, abandone la gestión ante el tribunal de amparo.

El impulso de la tecnología, como la Internet, sugiere que se están transformando los mecanismos de lectura de difusión de noticias. Pero algo más

importante, que se podrían aprovechar estas plataformas de comunicación para integrar una base de datos confiable, única y permanente, en que se pueda consultar en cualquier momento con el solo nombre si es que en un juicio está considerado como parte.

## *2. Ampliación de recursos que debieron simplificarse*

Una de las razones por las que se suele asociar al juicio de amparo con formalismos excesivos e innecesarios, que redundan en un alto tecnicismo en su tramitación, descansa en la variedad de recursos, plazos para interponer y resolver, ante quién llevar el escrito de agravios, entre otros.

Es inconcebible que el artículo 80 de la ley disponga que en el juicio sólo se admitirán los recursos de revisión, queja, reclamación, y, tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad. Atenta contra el sentido común la voz “sólo”, ya que no se conocen más leyes que establezcan cuatro recursos.

Una verdadera reforma en este ámbito sería que fuera uno para todos los casos en que se impugnara alguna resolución en el juicio de amparo, con un plazo uniforme, y formas más simples en la tramitación y resolución.

## *3. Limitación del plazo para promover el juicio en actos sensibles en la materia penal*

A diferencia de la ley anterior, en que no existía un plazo para promover un amparo contra actos y resoluciones en materia penal, quedó reducido al plazo genérico de quince días para promover la demanda de amparo indirecto, y de ocho años para el caso de que se combata la sentencia condenatoria que afecte la libertad del quejoso. A pesar de que fue declarado constitucional el precepto que regula este aspecto, no deja de ser un retroceso en la defensa de los inculcados por delitos, pues la improcedencia por consentimiento tácito, al promover la demanda a destiempo, es un factor que demerita el acceso efectivo a la justicia.

## *4. Ampliación del plazo para resolver por parte de los tribunales colegiados de circuito los amparos directos y recursos de revisión en amparo indirecto*

Conforme a la ley abrogada, los tribunales colegiados de circuito disponían de quince días para resolver en amparo directo o el recurso de revisión en el indirecto, a partir de que se turnaba el expediente al magistrado que

había sido designado como ponente. Ahora se extendió a noventa días, que está sujeto a interpretación si son naturales o hábiles, en cuyo caso será de casi medio año.

Eran escasos los tribunales que respetaban ese plazo para dar solución a los juicios. Algunos tardaban más de un año en poner fin a la contienda. Definitivamente es un retroceso que, ahora con más órganos jurisdiccionales creados durante las dos últimas décadas, se haya aumentado el tiempo de resolución, sin una consecuencia para los juzgadores que incumplan ese plazo generosamente razonable. La prontitud como un elemento de justicia constitucional fue ignorada por el legislador, mientras que el órgano de disciplina busca alternativas para abatir el rezago, existen quienes alardean la conveniencia del prudente rezago, encontrando acomodo en un marco legal imperfecto.

##### 5. *Expresiones desafortunadas e imperfecciones formales menores*

Referirse al “órgano jurisdiccional inferior” (artículo 64, párrafo segundo, de la ley) es una expresión que denigra al juzgador de primera instancia, y “superior” (41) distorsiona la idea del revisor. Si bien por tradición así es identificado contra quien se interpone un recurso, por pulcritud y reivindicación en contra de costumbres que nacieron viciadas hasta institucionalizarse, sería pertinente que el legislador fuera cuidadoso en no recoger frases populares que distorsionan el correcto empleo del lenguaje.

El artículo 87 establece que las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra “sentencias” que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas. Aunque esta regla aplica también para el resto de los recursos, ni siquiera en el de revisión se reduce a las sentencias, sino a otro tipo de decisiones jurisdiccionales, por lo que se debe entender en términos más apropiados a “resoluciones”, y no únicamente las sentencias.

Otras imperfecciones formales menores como: *a)* que el amparo procede contra actos que violen los derechos y garantías anticipa que en realidad el acto es cierto y, además, que es inconstitucional; *b)* subsistencia del indebidamente denominado “amparo soberanía”; *c)* el recurso de inconformidad se encuentra fuera del capítulo de recursos; *d)* primero se establece la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad y más adelante se regula esta institución, cuando debería ser a la inversa.

## 6. *Poco interés por disuadir el abuso en el juicio de amparo*

Es un tema prácticamente vedado, un tabú que casi no encuentra eco frente a los señalamientos de los excesos en que con frecuencia las partes convierten al juicio de amparo. Un volumen importante de amparos es planteado con un fin dilatorio, de mera estrategia con propósitos inconfesables que distan del sano reclamo de reivindicar un derecho transgredido por la autoridad. Las legislaciones locales rechazan conocer en apelación de asuntos de poca cuantía e importancia.

A diferencia de la ley abrogada, en la actual desapareció la facultad de los juzgadores para imponer multas al responsable de haber interpuesto un recurso de mala fe.

## V. INTERPRETACIONES INDEBIDAS O ENGAÑOSAS ACERCA DE LA NUEVA LEY

Entre las ideas equivocadas que se expusieron al inicio de vigencia de la ley están: *a)* que ahora procede el juicio contra actos de omisión, lo que no es una novedad, pues está presente desde mucho tiempo atrás; *b)* subsiste el principio de relatividad de la sentencia, no se atenuó, los efectos siguen limitados al quejoso, y la declaratoria general de inconstitucionalidad es un procedimiento que se tramita por separado; *c)* la transformación del interés jurídico a interés legítimo; es un error, debido a que son distintos modos de afectación a derechos y, en consecuencia, su acreditación; *d)* la nueva ley no es una compilación o legalización de la jurisprudencia, si bien algunos criterios fueron incorporados o transformados en preceptos legales, otras disposiciones de la ley establecen lo contrario de las tesis del Poder Judicial Federal vigentes hasta 2013, como es el caso de las multas a las autoridades en la fase de cumplimiento de sentencia; *e)* no protege más derechos que la ley anterior; si se toma en cuenta que los derechos tienen su fuente en la Constitución y leyes secundarias, mientras que la Ley de Amparo sólo es instrumento para restablecer el orden constitucional; *f)* no desaparece la noción del interés jurídico tradicional, consistente en el agravio personal y directo, sino que se suma una modalidad, que es el interés legítimo; *g)* el amparo adhesivo ya existía en la vía indirecta en segunda instancia, es novedad sólo en la directa; *h)* el procedimiento no es más ágil, aumentan los plazos para rendir informe justificado y para resolver. El amparo adhesivo retrasa por tres semanas el poner a disposición de los magistrados el expediente para preparar el proyecto de resolución.