

Comentario a los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la renovación del juicio de amparo

Luis Miguel CANO LÓPEZ,
Zamir FAJARDO MORALES,
Nancy Carmina GARCÍA FREGOSO y
Carlos PÉREZ VÁZQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ampliación del objeto del juicio de amparo—reforma al artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. III. *Principales implicaciones de la reforma al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – acciones colectivas e interés legítimo*. IV. *Addendum: Otras implicaciones para los órganos jurisdiccionales de amparo*.

PALABRAS CLAVE: Juicio de amparo; recurso efectivo; control difuso de constitucionalidad; control difuso de convencionalidad; interpretación conforme; principio *pro persona*; obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos; deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; acciones colectivas.

I. Introducción

El 6 de junio de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma a los artículos que son objeto del presente comentario. La misma ha significado un avance normativo de gran importancia para este mecanismo de defensa de los derechos de las personas ante violaciones de derechos humanos. Con base en ella se han ampliado, entre otros: 1.- el objeto de protección del juicio, a fin de poder salvaguardar no solamente derechos y sus garantías de fuente constitucional, sino los reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano forme parte; 2.- el interés para promover el juicio, dado que se añade al interés jurídico el interés legítimo individual o colectivo, lo que permitirá una defensa más adecuada de todo tipo de derechos, como los sociales; 3.- los actos de autoridad sujetos a control constitucional, incluyendo ahora actuaciones de particulares y reforzando la impugnación de todo tipo de omisiones, y 4.- los efectos de la jurisprudencia que declare la invalidez de normas generales, con el establecimiento de un procedimiento de colaboración entre poderes del Estado que eventualmente puede derivar en una declaratoria general de inconstitucionalidad de dichas normas.

1. La Ley de Amparo entendida como reglamentaria de los artículos primero, 17 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley de Amparo, además de ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) puede convertirse en un ordenamiento reglamentaria de sus artículos primero, 17 y 113. Sin menoscabar la importancia de la reforma constitucional de 4 de octubre de 2011 del juicio de amparo, se debe tomar conciencia del impacto que para este mecanismo de garantía tuvo desde ese momento la diversa reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Bajo la mirada de esta reforma, el juicio de amparo tiene la posibilidad de constituirse en un medio para cumplir las finalidades constitucional y convencionalmente legítimas. Así, conforme al artículo primero constitucional, los órganos jurisdiccionales facultados para resolver los juicios de amparo, dentro del ámbito de sus competencias, deberán atender sus obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos,¹ sus deberes de prevención, investigación, sanción y reparación de las eventuales violaciones a esos derechos,² y ello a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que rigen en esta materia.³ A la par, de acuerdo al artículo 17 constitucional, por esta vía las personas podrán acceder a la justicia bajo la tutela jurisdiccional de todo acto de autoridad y de particulares que menoscabe sus derechos, incluso como especie de las acciones colectivas. Sin olvidar que el amparo también puede constituirse en mecanismo para hacer justiciable la responsabilidad objetiva del Estado frente a su actuación irregular y demandar así la indemnización conducente, en términos del artículo 113 constitucional.

¹ Un repaso sobre los contenidos y alcances de estas obligaciones se encuentra en VÁZQUEZ, Daniel, y SERRANO, Sandra, "Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción", en *reformaDH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, SCJN, OACNUDH, CDHDF, 2013. Disponible en: <<http://www.reformadh.org.mx>>.

² Un repaso sobre los contenidos y alcances de estos deberes se encuentra en ORTEGA SORIANO, Ricardo Alberto, *et al.*, "Deberes específicos de prevención, investigación y sanción", así como SAAVEDRA ÁLVAREZ, Yuria, "Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos", ambos en *reformaDH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, SCJN, OACNUDH, CDHDF, 2013. Disponible en: <<http://www.reformadh.org.mx>>.

³ Además del trabajo citado en la nota 1, también puede consultarse VÁZQUEZ, Luis Daniel, y SERRANO, Sandra, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en CARBONELL, Miguel, y SALAZAR, Pedro (coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, 2011, pp. 135-165. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3033>>.

2. Naturaleza dual del juicio de amparo: como derecho humano y como garantía

Bajo la óptica de la reforma de 10 de junio de 2011, el amparo debe entenderse desde un enfoque de derechos humanos y apreciarse al menos con dos naturalezas, como mecanismo de garantía de los derechos y como una manifestación del derecho a contar con un recurso judicial efectivo. Si bien la Ley de Amparo es un ordenamiento preponderantemente de carácter procesal, consagra un derecho humano, a saber, el derecho a un recurso efectivo.⁴ A la luz de esta óptica internacional, el juicio de amparo debe resultar accesible, ágil, sencillo, adecuado y efectivo para defender los derechos de todas las personas. Desde la perspectiva de un derecho, el amparo solo puede ser restringido o limitado en los supuestos y bajo las condiciones que fija nuestra Constitución, toda vez que para restringir o limitar a un derecho o a una garantía se requiere siempre de un fundamento constitucional. En atención a este *principio de reserva constitucional*, la Ley de Amparo vigente debe analizarse, aplicarse e interpretarse de manera que no limite o restrinja al juicio de amparo más allá de lo permitido constitucionalmente. De igual manera, dado su carácter de derecho humano que está reconocido en fuentes de origen internacional, se cuenta con la posibilidad para que dicho ordenamiento legal quede sujeto a un control difuso tanto de constitucionalidad como de convencionalidad, a cargo de los tribunales en la materia.

Adicionalmente, debido a la naturaleza dual del juicio de amparo, es necesario ver a la ley reglamentaria como un conjunto de normas sobre derechos humanos al que le aplican los mandatos establecidos en el párrafo segundo del artículo primero constitucional, tanto el de interpretación conforme como el del principio *pro persona*,⁵ imponiendo así que toda disposición de tal ordenamiento deba ser interpretada de acuerdo con la Constitución General y las fuentes internacionales que sitúan al amparo como un recurso judicial efectivo, favoreciendo en todo momento la mayor protección para las personas y atendiendo los precedentes vinculantes que en la materia haya emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), incluso previendo la posibilidad de que las disposiciones constitu-

⁴ Reconocido en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

⁵ Véanse los trabajos de CABALLERO OCHOA, José Luis, "La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución), en CARBONELL, Miguel, y SALAZAR, Pedro (coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, op. cit., pp. 103-133. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3033>>, y *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.

cionales que rigen al amparo también se interpreten, caso por caso y vía ponderación, en congruencia con el marco jurídico de fuente internacional aplicable.⁶

Como ejemplo de lo anterior, las disposiciones legales que rigen al amparo deben analizarse, aplicarse e interpretarse de manera que se ajusten al recurso judicial efectivo que se requiere para la protección especializada de diversos derechos específicos de las mujeres, las personas con discapacidad, personas, comunidades y pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, personas en situación de calle, migrantes, personas de edad y cualquier persona o grupo en situación de vulnerabilidad.⁷ Bajo esta lógica, toda actuación de los órganos judiciales competentes para conocer del amparo, desde la admisión de la demanda hasta el ejercicio deliberativo en que se base el dictado de la sentencia, debe acompañarse de una perspectiva de género, de una visión culturalmente adecuada y aceptable para personas, comunidades y pueblos indígenas, atenta al interés superior de la niñez, a los principios de inclusión, autonomía y dignidad de las personas con discapacidad, y así, según sean los casos.

A continuación, se discutirán las principales implicaciones de la ampliación del objeto del juicio de amparo, respecto a los tratados internacionales, en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y posteriormente la potencialidad del juicio de amparo para la defensa de intereses colectivos, que se desprende de una lectura del reformado artículo 107 CPEUM.

II. Ampliación del objeto del juicio de amparo-reforma al artículo 103 de la CPEUM

Antes de la reforma de 6 de junio de 2011 el artículo 103 de la CPEUM sólo contemplaba la procedencia del amparo por controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección en la Constitución, ahora el texto también contempla las violacio-

⁶ Más adelante en el texto resulta obligada una referencia mínima de las implicaciones de lo decidido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la contradicción de tesis 293/2011.

⁷ Hasta el momento en que se escribe este comentario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha impulsado la publicación de los siguientes documentos: *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes*. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/Documents/Protocolo2012_v3.pdf>, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/ProtocoloINDIGENASconISBN_0.pdf>, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*. Disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/PROTOCOLO_PARA_JUZGAR-CON_PERSPECTIVA_DE_GENERO.pdf>, y *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas a protección internacional*. Disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/protocolo_migrantesISBN.pdf>. De igual modo se encuentra en vías de elaboración el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*.

nes a los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Así, el objeto de salvaguarda del juicio de amparo se ha ampliado, pues no solamente comprende la garantía de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional, sino los derechos consagrados en tratados internacionales de los que México sea parte y que están incorporados en el ordenamiento jurídico nacional. Con anterioridad a la reforma en materia de derechos humanos, las demandas de amparo que incluyeran en sus conceptos de violación la alusión directa a derechos humanos de fuente internacional –sin mención de algún precepto constitucional– eran escasas. Cuanto más, de señalarse derechos establecidos en fuentes internacionales se les trataba con el carácter de violaciones indirectas a disposiciones constitucionales como los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

1. El alcance de la expresión "tratados internacionales"

A partir de esta extensión en torno al objeto de salvaguarda del juicio de amparo, queda pendiente una ampliación adicional para casos en los cuales los derechos humanos que se estimen violados no se contemplen expresamente en disposiciones constitucionales ni en preceptos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, sino que deriven del desarrollo que se haya dado jurisprudencialmente en sede internacional. Hasta antes de la reforma al artículo cuarto de la CPEUM, el caso del derecho al agua se encontraba en una situación similar. Este derecho estaba reconocido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dentro de la Observación General No. 5, que lo subsumía del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho a la salud y, consagrados en los artículos 11 y 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, correspondientemente.⁸

No hay duda de que las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales de los que México es parte poseen rango constitucional y conforman el parámetro de control de regularidad en nuestro ordenamiento jurídico. Esta es la regla recién ratificada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la contradicción de tesis

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general No. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2022/11, 20 DE ENERO DE 2003. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/32/PDF/G0340232.pdf?OpenElement>>.

293/2011.⁹ En estricto sentido, esto ya era observable desde la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de junio de 2011, pero en torno suyo existe la posibilidad de iniciar nuevos debates. Por ejemplo, si las únicas normas sobre derechos humanos de origen internacional con rango constitucional son las consagradas en tratados internacionales o si también se suman las reconocidas en las restantes fuentes normativas del derecho internacional.¹⁰ Y en idéntico sentido cabe la pregunta sobre otras fuentes normativas de origen interno.¹¹

Definir lo anterior no es una cuestión menor, porque en el derecho internacional los tratados juegan un papel importante pero no constituyen el único referente del cual se derivan normas sobre derechos humanos. Junto a ellos se encuentran las declaraciones de derechos, la jurisprudencia o precedentes que aplican e interpretan sus disposiciones, sea que se originen en la resolución de casos, en observaciones generales emitidas por los mecanismos¹² de derechos humanos convencionales o en informes de expertos en la materia, y la costumbre internacional, entre otras fuentes que no son propiamente tratados. Por supuesto, ninguna de esas otras fuentes normativas se incorpora a nuestro sistema jurídico bajo el procedimiento previsto constitucionalmente para celebrar y ratificar tratados internacionales, razón por la cual cabe preguntarse si es posible dar un rango menor de importancia a las normas sobre derechos humanos que sea posible desprender de aquéllas otras fuentes, o si de ellas también puede predicarse un rango constitucional y, por ende, ser justiciables por vía del amparo. Y nuevamente, respecto de las fuentes internas la interrogante es idéntica.

En tanto que el juicio de amparo tiene por objeto la salvaguarda de los derechos humanos, e incluso de diversos mecanismos de garantía para su protección, a partir de una lectura guiada por el principio *pro persona* puede postularse que todas las fuentes normativas sobre derechos humanos de origen internacional e interno se deben tomar en consideración, en la medida en la que desarrollen las disposiciones de la Constitución o las de los tratados inter-

⁹ Tesis pendiente de publicación; para seguimiento de la discusión del Pleno de la SCJN, consulte: <<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=129659&SeguimientoID=556&CAP=contradictorio%20de%20tesis%20293&Promoventes=&ActoReclamado=>>

¹⁰ Véase "Nota Introductoria", en *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*, SCJN, OACNUDH, 2012, pp. XXXV-LXXXVIII. Disponible en: <<http://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosNotaPDF/NOTA.pdf>>.

¹¹ Véase CANO, Luis Miguel, "La obligatoriedad de todas las fuentes normativas sobre derechos humanos de origen internacional", de próxima publicación por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

¹² Dentro del sistema universal de protección de los derechos humanos se encuentran los siguientes comités: Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité contra la Tortura, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Comité de los Derechos del Niño, Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad y Comité contra las Desapariciones Forzadas.

nacionales de los que México forme parte. En esa lógica, los elementos que componen el parámetro de control de regularidad para efectos del amparo debieran abarcar las normas sobre derechos humanos contenidas en la totalidad de fuentes normativas de origen internacional, así como la legislación ordinaria y la jurisprudencia de origen interno que la interpreta, pues a todas ellas hace un reenvío la propia Constitución General y los mencionados tratados internacionales.

2. El juicio de amparo como instrumento de garantía de otros mecanismos de garantía de derechos

Una segunda ampliación del objeto de salvaguarda del juicio de amparo se conforma por las aludidas garantías otorgadas para la protección de los derechos. La expresión pudiera provocar confusión sobre si el término *garantías individuales* no se ha abandonado del todo y si aún tiene cabida en nuestro sistema jurídico a partir de la mención en la fracción I del artículo 103 de la Constitución y el primer párrafo de su artículo primero. De atenderse a la diversa reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, se debiera concluir que la referencia a las garantías para la protección de los derechos en realidad aplica a otros mecanismos de tutela, diversos al juicio de amparo, tanto de naturaleza jurisdiccional como no jurisdiccional, los cuales pueden ser reforzados a través suyo. En ese sentido, el juicio de amparo se ha tornado en instrumento de garantía de otros mecanismos de garantía de derechos.

A manera de ejemplo, se puede pensar en un juicio de amparo promovido para forzar la observancia de una recomendación de un organismo público protector de derechos humanos de los instituidos en el apartado B del artículo 102 constitucional,¹³ o bien, para garantizar el cumplimiento de las decisiones de los institutos especializados en materia de acceso a la información. En el segundo de los casos únicamente se estaría garantizando que la determinación definitiva de cualquier instituto de transparencia fuera acatada puntualmente y en forma expedita por los sujetos obligados en la materia, sin posibilidad de impugnarla, mientras que con el primer ejemplo podría matizarse el carácter no vinculante de las recomendaciones de las comisiones estatales de derechos humanos, en tanto que si uno de esos organismos competentes para investigar y atender violaciones a los derechos humanos ha arribado a la conclusión de que cierto acto de autoridad contravino tales derechos, el

¹³ Art. 102.- [...] B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos [...].

juicio de amparo, ante la negativa fundada y motivada de atender una recomendación, podría emprenderse para hacer efectivo el deber constitucional de reparar esas violaciones.

En adición a lo anterior, no es complicado aventurar que se promuevan juicios de amparo ante las resistencias que cualesquiera autoridades del Estado Mexicano opongan al acatamiento de las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de los Comités de Naciones Unidas,¹⁴ garantes de derechos. Frente al alegato de que sus determinaciones no provienen de un tribunal internacional respecto del cual México haya reconocido su jurisdicción contenciosa y la obligatoriedad de cumplir con sus fallos, el amparo tendría por finalidad salvaguardar lo resuelto por esos diversos mecanismos de garantía para la protección de derechos, establecidos precisamente en tratados internacionales de los que este país sea parte y para fortalecer esos mecanismos de defensa de derechos humanos.

3. El amparo contra las omisiones de la autoridad

Desde una perspectiva distinta, el juicio de amparo también ha extendido su órbita de protección con la incorporación expresa de las omisiones de autoridad que violen derechos y sus garantías, como una actuación sujeta al control de validez o de regularidad que se hace posible a través de esta vía. Ciertamente, en términos de ley, las omisiones quedaban comprendidas como actos de autoridad para efectos del amparo desde antes de la reforma constitucional publicada el 6 de junio de 2011, por lo que importa considerar las novedades y posibilidades que esta modificación ha traído.

En los meses que han seguido a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de amparo, una de las interrogantes abiertas en esta línea es si es posible impugnar omisiones legislativas a través de este mecanismo de garantía, no obstante que se mantiene como base que lo rige el que los efectos de sus sentencias sean particulares. En el apartado siguiente, cuando se repasen las principales implicaciones de la reforma al artículo 107 constitucional, se tendrán todos los elementos para fijar una postura al respecto. Entre tanto, lo que se puede proponer es que la inclusión expresa de las omisiones como actuaciones sujetas de control por vía del amparo trae por consecuencia que no se necesiten detonar actos de autoridad positivos para iniciar un juicio. En otras palabras, no se requiere que la parte quejosa haya tenido contacto o interlocución previa con las eventuales autoridades responsables que señale en juicio.

¹⁴ Véase nota al pie 10.

En este sentido, no podrá alegarse como una causa notoria de improcedencia del juicio, que las personas no hayan solicitado expresamente a las autoridades de que se trate que actúen respetando sus derechos humanos o que no hayan formulado una petición por escrito previa para informarles de diversas situaciones en las que sus derechos se ven afectados, ni dado la oportunidad a esas autoridades para remediar tal circunstancia, en razón de que en el ámbito de sus competencias, toda autoridad del Estado Mexicano debe cumplir con las obligaciones correlativas a los derechos y los deberes respectivos establecidos en el párrafo tercero del artículo primero constitucional, por iniciativa propia y sin que nadie tenga que demandárselos. De lo contrario, ni estarían respetando tales derechos, ni previniendo sus violaciones.

4. Amparo contra actos de particulares

Por otro lado, no debe perderse de vista que en la Ley de Amparo vigente se abre la posibilidad para que este juicio se interponga contra cierto tipo de actos de particulares, en virtud del párrafo segundo de la fracción II de su artículo quinto. Actos que sean equivalentes a los de las autoridades, siempre que la actuación de particulares se pueda asociar con funciones que les estén determinadas por normas generales. Para dotar de fundamento constitucional a este precepto legal es conveniente acudir a la obligación de protección de los derechos humanos instituida en el párrafo tercero del artículo primero constitucional, pues de lo contrario se corre el riesgo de que ante amparos iniciados contra particulares, se oponga al menos la inconstitucionalidad de la citada disposición legal y se demande inaplicarla.

Una vez superada una objeción inaugural como la descrita, la siguiente posibilidad a desplegar por la práctica jurisdiccional se centrará seguramente en acentuar la importancia de la afectación a los derechos por parte de la actuación de particulares, a fin de matizar la cuestión de si los actos de que se traten derivan o no de la encomienda de funciones determinadas en normas generales, justamente porque las violaciones a derechos pueden tener por origen la usurpación de tales funciones y no solamente su abuso o su cumplimiento negligente. Con el tiempo se verá entonces si la interpretación de lo que constituye un acto de autoridad para efectos del amparo retoma el espíritu liberal que marcó su avance hace más de un siglo,¹⁵ de modo que resulte efectivo, si lo completa con la necesidad de incorporar una perspectiva de género al juzgar, con el objeto de apreciar como elemento determinante

¹⁵ Véase SILVA GARCÍA, Fernando. ¿El juicio de amparo contra particulares? El derecho a la salud contra médicos y hospitales privados. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Revista No. 34, México: Poder Judicial de la Federación, 2012, pp. 235-258. Disponible en: <<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/34/silva.pdf>>; ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. México: UNAM, 2002, p. 66. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/297/7.pdf>>.

de esta especie de actos de autoridad el que puedan situarse en una relación de dominación o subordinación entre particulares, o bien, si no se desarrollan las posibilidades del recurso al conformarse con seguir al pie de la letra el texto de la ley, específicamente el artículo quinto.

5. Procedencia del juicio de amparo

Finalmente, otra implicación de la reforma al artículo 103 constitucional que se debe señalar es que a partir de su texto se puede fijar como regla general la procedencia del juicio de amparo y como excepción su improcedencia. Ello puede resultar de que en aquella disposición se emplee la expresión "toda controversia". Así, en principio, cualquier norma general, acto u omisión proveniente de autoridad es susceptible de impugnarse a través de este medio de garantía de nuestros derechos.

En consecuencia, para declarar la improcedencia de un juicio de amparo se tendrán que encontrar los casos y las condiciones para restringir o suspender su procedencia, elementos que exclusivamente pueden quedar determinados en el texto de la Constitución, porque así se debe seguir de lo establecido en la frase final del párrafo primero de su artículo primero. Si el amparo es una garantía para la protección de los derechos, con independencia de que se acepte considerarlo en sí mismo como una manifestación del derecho humano a contar con un recurso judicial efectivo, no puede restringirse ni suspenderse a menos que se encuentre fundamento constitucional expreso para ello, y de estar previsto, es debido interpretarlo acotadamente, a fin de no extender de más los supuestos en los que deba limitársele.

En este punto, nuevamente resulta determinante tener en cuenta lo decidido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la contradicción de tesis 293/2011, pues el reto que se ha inaugurado a partir suyo consiste en precisar las restricciones a los derechos y a sus garantías, establecidas expresamente en las disposiciones constitucionales, es decir, únicamente en los casos y bajo las condiciones fijadas en nuestra Constitución. Lo anterior, con independencia de que a partir de los debates dados en torno a este asunto no quede claro el enfoque que habrá de seguirse al momento de afrontar la cuestión de las restricciones, limitantes o modalidades de los derechos y sus mecanismos de garantía, en tanto que no obstante el consenso formal al momento de aprobar el proyecto sometido a consideración del Pleno, lo

cierto es que los votos que lo respaldaron parten de dos entendimientos diametralmente opuestos.¹⁶

Una vez más, vale la pena reiterar que a partir de la contradicción de tesis 293/2011 la regla resultante debiera ser que las normas sobre derechos humanos, sin importar las fuentes normativas de las que provengan, poseen rango constitucional y configuran el parámetro de control de regularidad para juzgar sobre la validez de todo acto de autoridad, incluida la legislación que regula al juicio de amparo, pues tanto en su calidad de derecho como de mecanismo de garantía para la protección de los demás derechos, no puede restringírsele o limitársele salvo en los casos y bajo las condiciones establecidas en la Constitución General, en los términos que el propio texto constitucional indica. Salvedad que a su vez debiera admitir como excepción que se esté ante un caso juzgado por la ColDH en el que se haya superado la limitante constitucional para corregir una violación a derechos.

De la mano de esta interpretación del núcleo esencial de la resolución recaída a la contradicción de tesis 293/2011, la cual se estima la más acorde al principio *pro persona*, se insiste en que el reto primordial consistirá en delimitar lo que se entienda por restricciones, limitantes o modalidades de los derechos y de sus garantías como el juicio de amparo, a fin de que se les distinga abiertamente de los supuestos en los que el texto constitucional no contempla o desarrolla todos sus alcances, de modo que nunca esa falta de previsión o regulación insuficiente sea confundida con una limitante.

III. Principales implicaciones de la reforma al artículo 107 de la constitución política de los estados unidos mexicanos. Interés legítimo y acciones colectivas

Primordial entre todos los cambios experimentados en tal artículo constitucional, es el reflejado en su fracción I, consistente en la ampliación del principio de instancia de parte agraviada, al incluir a quienes aducen ser titulares de un derecho y a quienes alegan la titularidad de un interés legítimo, tanto individual como colectivo. Ello bajo dos requisitos cerrados: el primero, que se argumente que los actos reclamados violan los derechos reconocidos en la Constitución, y el segundo, que con las violaciones denunciadas se afecte la esfera jurídica de

¹⁶ Existe un bloque de integrantes del Pleno que entiende que en materia de restricciones la Constitución General prevalece de forma absoluta e incuestionable, incluso frente a disposiciones de origen internacional que amplíen los contenidos de los derechos a través de la disminución de sus limitantes. Convive con esa postura otro bloque de integrantes que abiertamente defiende que las restricciones deben leerse en los términos que indica la propia Constitución, incluido el principio *pro persona*, por lo cual tendrá que analizarse caso por caso vía ponderación si resultan lo más benéfico para las personas.

quienes se ostenten titulares de aquellos derechos o intereses, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Con lo anterior, la exigencia de una afectación personal y directa a derechos subjetivos de los que se es titular sólo permanece tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

1. Protección del juicio de amparo: ¿sólo los derechos constitucionalmente reconocidos?

Dicho eso, una inicial anotación al texto del artículo 107 constitucional, fracción I, es que en ella parece reducirse el objeto de protección del juicio de amparo únicamente a los derechos constitucionalmente reconocidos, sin que se haga mención expresa a los derechos consagrados en tratados internacionales de los que México sea parte, ni a las garantías para su protección otorgadas en ambas fuentes normativas, como por su lado sí se menciona en la fracción I del artículo 103 de la CPEUM. Una interpretación textual de dicho precepto podría llevarnos a concluir una reducción de la órbita de salvaguarda del amparo; sin embargo, la interpretación que más favorece la protección de las personas y sus derechos es una que armonice la redacción de ambas porciones normativas, a modo de que se asegure la máxima extensión que sea posible; o que se realice una interpretación conforme de esta norma.

Algo similar acontece con la redacción de la fracción IX del artículo 107 constitucional, en la que se indica como requisito para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo que esté de por medio el análisis sobre la constitucionalidad de normas generales o la interpretación directa de un precepto constitucional; o bien, la omisión sobre alguna de estas cuestiones siempre que hubieren sido planteadas. En esa porción normativa, de nueva cuenta está ausente la referencia al tema de convencionalidad de normas generales o a la interpretación directa de una norma sobre derechos humanos contenida en un tratado internacional del que México forme parte. Sin embargo, no por ello puede entenderse que los asuntos relacionados con la convencionalidad no son una cuestión propiamente constitucional, tal como lo ratificó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 21/2011¹⁷ y como también queda claro del repaso de los artículos 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo.

¹⁷ Tesis pendiente de publicación, para un resumen de la discusión del Pleno de la SCJN, véase: <<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=124100&SeguimientoID=557&CAP=contradicci%C3%B3n%20de%20tesis&Promoventes=&ActoReclamado=>>>.

2. El amparo como mecanismo de defensa de intereses colectivos

Salvada una lectura reduccionista de la fracción I del artículo 107 constitucional que limite el objeto de protección del juicio de amparo, lo cierto es que en adición a las ampliaciones que han sido comentadas previamente, también puede desprenderse una extensión de dicho objeto de salvaguarda a partir de aquella fracción, cuyo texto literal refiere tanto la titularidad de derechos como la titularidad de intereses legítimos. Ciertamente, dada la redacción empleada, el carácter individual o colectivo parece calificar exclusivamente a los intereses legítimos y no a los derechos. Con todo, cabe la posibilidad contraria, que lo individual o colectivo también aplique como adjetivo de los derechos.¹⁸ Y si ello se acepta, entonces se sigue que los intereses legítimos adquieren una naturaleza dual: no sólo como institución procesal que amplía la legitimación para promover amparos, sino como un diverso objeto de tutela o salvaguarda para este mecanismo de garantía.

Si los intereses legítimos pueden convertirse en objeto de tutela del juicio de amparo, la siguiente posibilidad es que se tomen como un género que abarque tanto a los intereses colectivos propiamente dichos, como a los intereses difusos. En esa línea, la distinción entre intereses difusos e intereses colectivos en estricto sentido no podría conducirnos a asimilar a los primeros con meros intereses simples, o siendo así, habría que cuidar la aplicación del segundo párrafo de la fracción I del artículo quinto de la Ley de Amparo, a fin de evitar que los intereses difusos queden sin protección en esta vía.

Otra consecuencia resultante de admitirse la presente ampliación del objeto de protección del juicio de amparo, es la discusión en torno a si al ofrecer tutela a intereses legítimos colectivos, este mecanismo de garantía se convierte en una especie de acción colectiva.¹⁹ Obviamente no se desconoce que tradicionalmente se han distinguido ambas figuras o instituciones procesales –las acciones colectivas y el amparo–,²⁰ que se les han identificado objetivos diferentes y que las primeras se tramitan en jurisdicción ordinaria mientras que el segundo es un medio de control constitucional. Como sea, dejando de lado la importancia

¹⁸ Para un desarrollo sobre derechos colectivos véase: GIDI, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, UNAM, 2004. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1337>>.

¹⁹ Debate que por cierto alcanza a quienes escribimos este comentario, pues tenemos posturas diferentes en cuanto a la conveniencia y lo adecuado de caracterizar al juicio de amparo como una acción colectiva.

²⁰ Véase, GIDI, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, UNAM, 2004, y GIDI, Antonio, y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinadores), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, 2a. edición, Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2004.

de que continúen separadas ambas vías, conviene reflexionar no sólo sobre si el amparo puede llegar a constituirse en un medio adecuado para hacer efectivas las acciones colectivas, sino también si al coincidir en la tutela de intereses legítimos colectivos, se convierte el amparo en una especie de ellas.

3. Amparo: ¿otra modalidad de las acciones colectivas?

Dentro de este marco conviene explorar las posibilidades que ofrece el amparo en el ámbito de las acciones colectivas. El 29 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto con el que se reformó el artículo 17 constitucional, añadiendo en su párrafo tercero la figura de las acciones colectivas, bajo el texto siguiente: *"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos"*. Aunque el anterior decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, en su artículo segundo transitorio se dio al Congreso un plazo de hasta un año para emitir la legislación conducente.

Una primera anotación en este campo es que desde un enfoque tradicional o una lectura formalista del párrafo tercero del artículo 17 constitucional, resultaría complicado observar la presencia de un derecho, en tanto que no contiene una cláusula como la siguiente: *toda persona o colectivo tienen derecho a presentar ante los tribunales competentes una acción colectiva para la defensa de sus intereses o derechos de dicha índole*. Así, cuanto más se podría interpretar que existe, por un lado, un mandato para establecer una institución judicial, aunque nuevamente a causa de los términos empleados en el texto constitucional, circunscrito únicamente a que la regulación resultante determine las materias aplicables, los procedimientos y los mecanismos de reparación conducentes, y por el otro, un señalamiento de competencias jurisdiccionales que se encomiendan únicamente a juzgados federales.

Apreciado desde ese punto de vista, en realidad el Congreso de la Unión ha podido contar con una enorme libertad de configuración legislativa, en tanto puede decidir las materias en las que procederán las acciones colectivas, pero sobre todo, los ámbitos que queden excluidos para este recurso judicial; a su vez, puede introducir todos los requisitos que guste para hacer tan técnicos como sea posible los procedimientos correspondientes, o bien, tratar de flexibilizarlos; y por supuesto, determinar mecanismos de reparación del daño complicados de operar. Si alguna polémica pudiera presentarse –todavía desde esta lectura textual–, ella versaría sobre la necesidad de dilucidar si el texto constitucional demanda que la regulación

de las acciones colectivas se lleve a cabo en un único ordenamiento o si es viable introducir esta institución procesal en todos los cuerpos legales que sean pertinentes.

Es esta posibilidad de que las acciones colectivas puedan regularse en múltiples ordenamientos lo que también hace pertinente preguntarse si el juicio de amparo se puede constituir en una especie más de aquéllas. Lo anterior con base en que en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional se emplea, en plural, el término *leyes*. Asimismo, pudiera debatirse si a pesar de la alusión al carácter judicial de esta figura y a la atribución de competencias a juzgados federales, algún margen quedaría para que participaran órganos con funciones jurisdiccionales pero adscritos a otros poderes. Seguidamente, podría debatirse si en tal disposición constitucional se ha establecido un monopolio para toda regulación sobre acciones colectivas a favor de la Federación, o si es posible que para materias del orden local subsista la posibilidad de que los cuerpos legislativos estatales introduzcan acciones colectivas locales y, en consecuencia, determinen los órganos de jurisdicción local competentes para conocer de ellas. Ello en razón de que si bien el Congreso de la Unión es quien determina las materias de aplicación para aquella figura, lo cierto es que en uso de esta facultad no puede exceder de las competencias federales.

El punto de partida para afirmar la existencia de un amparo colectivo es que otra lectura del texto constitucional es posible, alejada del mencionado enfoque formalista. Y no solamente posible, sino necesaria en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, pero sobre todo fundada en la previamente destacada modificación a la fracción I del artículo 107 constitucional y el mandato de tutela de intereses legítimos colectivos. Ambas reformas constitucionales son de tal trascendencia para el sistema jurídico mexicano que se ha podido afirmar que a partir de ellas existe un nuevo paradigma,²¹ y si ello es así, por consecuencia se requiere interpretar todas las disposiciones constitucionales previas con una óptica nueva, incluido el párrafo tercero del artículo 17 constitucional.

En ese contexto constitucional renovado, el juicio de amparo adicionalmente debería ser analizado, interpretado y aplicado como un medio para contribuir a la efectividad de las acciones colectivas, ello desde un enfoque guiado por el principio *pro persona* —el cual cons-

²¹ Véase como ejemplo de ello, CARBONELL, Miguel, y SALAZAR, Pedro (coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, ob. cit. También puede consultarse sobre el tema, GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, Porrúa, UNAM, 2011.

tituye el corazón de la reforma sobre derechos humanos—,²² el principio *pro actione* y el mandato para desarrollar las posibilidades de un recurso judicial efectivo, de modo que aquel mecanismo de garantía sirva para ampliar al máximo posible la protección de las personas y las comunidades por medio de la tutela de sus derechos humanos y de intereses colectivos a través de las acciones colectivas.

Bajo esta óptica dual, importa reiterar que al igual que sucede con el juicio de amparo, las acciones colectivas constituyen tanto una garantía de derechos e intereses colectivos, como un derecho en sí mismas, y en segundo lugar, que en su carácter de mecanismo para esa salvaguarda y para hacer justiciable el cumplimiento de sus obligaciones correlativas, las acciones colectivas gozan a su vez de las cláusulas de garantía dispuestas en el texto constitucional y las normas de derechos humanos de fuente internacional. Es por ello que en términos del primer párrafo del artículo primero de la Constitución, siendo las acciones colectivas una garantía para la protección de los derechos e intereses colectivos de las personas, su ejercicio no podrá restringirse salvo en los casos y bajo las condiciones establecidas constitucionalmente, a lo cual puede sumarse que, acorde a lo indicado en la fracción I del artículo 103 constitucional leída conjuntamente con el artículo 107 de la propia Constitución, si cualquier norma general, acto u omisión de las autoridades violentan a las acciones colectivas en su calidad de garantías otorgadas para la protección de los derechos, ello permitirá el planteamiento de un juicio de amparo seguido a instancia de parte agraviada para remediar las contravenciones respectivas.

Todo lo cual se ve reforzado si además se aprecia que las acciones colectivas pueden conformar también una vertiente del derecho a contar con un recurso efectivo para la salvaguarda de los derechos, reconocido en disposiciones de fuente internacional como los mencionados artículos 23 del PIDCP y 25 de la CADH. Y consecuentemente, respecto de aquéllas el Estado Mexicano se ha comprometido de menos: a) a decidir sobre los derechos de quienes las interpongan, b) a desarrollar sus posibilidades en tanto recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento de toda resolución en la que se estimen procedentes. En paralelo, bajo la guía del principio de interdependencia que rige a los derechos humanos, en ese carácter, las acciones colectivas poseen un vínculo indisoluble con el derecho de acceso a la justicia o tutela jurisdiccional, así como con el derecho a la plena ejecución de las resoluciones judiciales que constituye una de sus vertientes, conforme al artículo 17 constitucional.

²² Como la esencia de la reforma de 10 de junio de 2011 se le menciona en SILVA MEZA, Juan N., "El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México", en *Anuario de Derecho Constitucional Iberoamericano 2012*, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 151-172.

Identificadas así, las acciones colectivas adquieren una calidad que obliga a invertir diametralmente cualquier enfoque tradicional, a la hora de analizarlas, interpretarlas y aplicarlas. De esta forma, si el Congreso de la Unión no hubiera expedido leyes que las regulen de modo que resulten un recurso efectivo, aunque no esté expresamente prevista consecuencia alguna frente a este incumplimiento, tal omisión legislativa puede ser colmada en sede jurisdiccional, procurando favorecer su procedencia. Asimismo, no dependerá de su desarrollo legal las materias en las que resulten procedentes, sino de que puedan servir como un recurso judicial para la garantía de intereses colectivos o de las vertientes sociales o colectivas de todos los derechos. Y por supuesto, su tramitación y su utilidad para reparar las violaciones relativas deberán agilizarse y maximizarse aún sin ley. Y si la consecución de todas estas metas las facilita el amparo como garantía de segundo nivel, entonces esa es la lectura que debiera darse a la reforma de 6 de junio de 2011.

En estas coordenadas, las preguntas que conviene hacer no deben circunscribirse a lo que la Ley de Amparo regula sobre los alcances colectivos de este medio de garantía, sino que deben guiarse esas interrogantes bajo una mirada constitucional y de cara al derecho internacional de los derechos humanos, procurando que el amparo sea un vehículo para que las acciones colectivas puedan ser vistas como un recurso accesible, breve, sencillo, idóneo y efectivo para garantizar derechos e intereses colectivos, abierto para que se promueva a favor de cualquier grupo.²³ En tal entendido, es claro que la naturaleza colectiva del amparo puede establecerse al menos por dos motivos, porque sirve como herramienta para la defensa de derechos e intereses colectivos o porque funciona como meta-garantía de las acciones colectivas.

Ahora bien, las diferentes colectividades que se puedan presentar ante los órganos jurisdiccionales serán múltiples y diversas, por lo que un juicio de amparo formulado como acción colectiva tendría que tramitarse como garantía para cualquier grupo, sobre todo con independencia de la forma en la que pueda acreditarse su representación. Elemento con el cual se demuestra la pertinencia de no exigir mayores requisitos a la figura procesal del interés legítimo colectivo que los que posean fundamento constitucional expreso. Por su parte, apreciado el amparo como mecanismo de tutela de derechos e intereses legítimos colectivos, algunos de éstos podrían tener únicamente una naturaleza e implicaciones colectivas, mientras que otros podrían ser la vertiente social o colectiva de ciertos derechos individuales homogéneos.

²³ Es notable como esfuerzo simplificador en ese sentido el *Manual de acciones colectivas y amparo para lograr la justicia ambiental*, realizado en conjunto por un grupo de organizaciones civiles en 2012. Disponible en: <<http://www.fronterascomunes.org.mx/portal/images/pdf/accionescolectivas.pdf>>

En otras palabras, los grupos, derechos e intereses de que se trate pueden variar en cuanto a su nivel de indeterminación o concreción, dado que es posible identificar con facilidad a ciertas colectividades y los alcances colectivos de ciertos derechos en unos casos, pero en otros no, a la vez que añadirse como supuesto el que las acciones colectivas faciliten el acceso a la justicia de personas que podrían mantener la opción de buscar la defensa de sus derechos de forma individual, pero que hallan ventajas en llevar a cabo lo anterior como grupo. Asumiendo la guía del principio *pro persona*, lo debido es atender los anteriores aspectos a modo de maximizar la protección ofrecida por las acciones colectivas y por conducto de los juicios de amparo.

Por último, el giro interpretativo que debiera darse a la legislación en materia de amparo para que por su conducto se tornen efectivas las acciones colectivas en salvaguarda de derechos humanos, tendría que ocuparse, además del tema de la procedencia en virtud de la figura procesal del interés legítimo colectivo, de la diversa cuestión en torno a los efectos de las sentencias. Como es notorio, la previsión de los efectos particulares del amparo como regla general no ha experimentado modificación, razón por la cual para que no se rompa con el otorgamiento de beneficios solamente a la parte quejosa, deviene esencial la aceptación de que cualquier colectivo pueda ser considerado con tal carácter. De igual trascendencia resulta que los alcances de las medidas de reparación ordenadas al concederse un amparo colectivo igualmente permitan que se subsanen todas las violaciones a los derechos e intereses colectivos.

En definitiva, el debate que busca detonarse con este comentario, parte de la afirmación de que los amparos promovidos en defensa de intereses legítimos colectivos tienen el potencial de convertirse en algo muy cercano a las acciones colectivas, con independencia de que los juicios ordinarios abiertos bajo ese tipo de acciones y en el marco previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles o la legislación especializada en temas vinculados al medio ambiente, terminen por necesitar de la tutela del amparo como instrumento de garantía del resto de mecanismos de garantía (la garantía del derecho humano a un recurso efectivo). En cuyo caso, por cierto, será muy interesante observar la forma en que se matiza lo estipulado en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 107 constitucional, en tanto que, un juicio federal ordinario seguido tras la promoción de una acción colectiva, al concluir con una resolución proveniente de un órgano jurisdiccional, exige que la parte quejosa en el amparo aduzca ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, lo que obviamente choca con los juicios detonados por acciones colectivas. Así, habrá que armonizar tal norma con el artículo 17 constitucional a fin de no dejar a las acciones colectivas sin la garantía del amparo.

Finalmente, desde una óptica procesal, la distinción introducida en cuanto al tipo de interés que se requiere para accionar el juicio puede dar paso a clasificaciones doctrinales que sin duda resultarán esclarecedoras, pero la interrogante práctica que importa resaltar en el presente comentario, es si debe seguirse una tramitación diferente en cada especie de amparo y hasta qué grado. Ciertamente, en las disposiciones constitucionales no se encuentran elementos para sujetar a condiciones diferenciadas los juicios de amparo iniciados bajo interés jurídico o bajo interés legítimo, sea individual o colectivo. Siendo de esa forma, no debería de avalarse que la legislación ordinaria imponga tratamientos diferenciados sin sustento.

4. Prospectivas del interés legítimo colectivo en materia de amparo

La figura procesal del interés legítimo colectivo abre al menos dos posibilidades destacables. Una primera es hacer posible la impugnación de omisiones legislativas, a pesar de la norma que establece efectos particulares para las sentencias de amparo, y otras que parecen acotar la justiciabilidad de las omisiones a las que se presenten en los ámbitos administrativo y jurisdiccional. En efecto, en la fracción II del artículo 107 constitucional se continúa diciendo que las sentencias de amparo solamente se ocuparán de la parte quejosa que hubiere iniciado el juicio, limitándose a protegerla en el caso especial sobre el que verse la demanda, mientras que por un lado su fracción IV hace referencia a omisiones que provengan de autoridades distintas a los tribunales, frente a las cuales procede el amparo en materia administrativa, y por otra parte, en su fracción VII se alude al amparo enderezado contra omisiones vinculadas a un juicio y omisiones de autoridades administrativas, con todo lo cual parece excluirse la procedencia del amparo en contra de omisiones legislativas.

La segunda de las posibilidades es que toda vez que constitucionalmente no ha sido condicionada la manera en que cualquier persona o grupo puede presentar una demanda de amparo en la que aduzca la titularidad de derechos o intereses colectivos, es de esperarse que no se permita en sede jurisdiccional que la legislación ordinaria restrinja esta oportunidad. Si se llegara a exigir la confirmación de la representación de la colectividad o el grupo para el cual se acciona bajo un interés legítimo colectivo, probablemente nunca se estime procedente un amparo planteado con este carácter y, por consecuencia, se disminuya la justiciabilidad de derechos humanos de esa índole.

IV. Addendum: otras implicaciones para los órganos jurisdiccionales de amparo

Los alcances de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011 permanecen todavía inconmensurables. Ante ello, caben por lo menos dos variantes. Una, que el Congreso de la Unión detalle legislativamente muchas de las instituciones resultantes de esas modificaciones trascendentales a nuestro ordenamiento jurídico. Dos, que en sede jurisdiccional no se renuncie a la oportunidad de desarrollar directamente las normas constitucionales, siempre de acuerdo al principio *pro persona*.

Es la segunda tarea la que aquí interesa y por ello vale la pena cerrar el presente comentario con otras implicaciones detonantes de un mundo de posibilidades para los órganos jurisdiccionales.²⁴

En primer lugar, recordar que los precedentes que por mucho tiempo han sido aplicados sin cuestionamiento alguno, hoy tienen que ser reevaluados a la luz del cambio constitucional experimentado por nuestro orden jurídico. Ello, en tanto que el artículo noveno transitorio de la reforma en materia de derechos humanos ordena que se deroguen todas las disposiciones que contravengan los nuevos contenidos constitucionales. Así, por *todas las disposiciones* han de entenderse no solamente las de fuente legislativa, sino las de origen jurisdiccional. Sean tesis aisladas o jurisprudencias, ninguna continúa vigente si quebranta derechos humanos.

Específicamente en materia de amparo, dado el impacto que la reforma de 10 de junio de 2011 tiene en esta órbita, también resulta aplicable lo ordenado en el citado artículo transitorio. Por ende, no hay tesis aislada o jurisprudencia que pueda mantenerse vigente si con ella se violenta el derecho de acceso a la justicia o a la tutela jurisdiccional, si menoscaba el disfrute pleno del derecho a contar con un recurso judicial efectivo, si ignora los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, si obstaculiza el cumplimiento de las obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos o los deberes para prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones, en el ámbito de competencia de los órganos jurisdiccionales de amparo, o si resulta opuesta al principio *pro persona*.

²⁴ Véase, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, Porrúa, UNAM e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.

Es en este marco que se dota de adecuado sentido al artículo cuarto transitorio de la reforma de 6 de junio de 2011 y a los artículos sexto y séptimo transitorios de la actual Ley de Amparo. No es posible considerar las tesis aprobadas con motivo de la resolución de casos fallados conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional; ni incluso, las tesis vinculadas con los asuntos decididos de acuerdo a la ley abrogada. Incluso, la jurisprudencia integrada a la luz de la ley previa puede continuar su vigencia en tanto que no se oponga a la nueva legislación. La razón primordial para tal solución es que se asegure la recepción de los nuevos contenidos normativos, siempre en la medida en la que resulten más favorables para las personas. En caso contrario, de cara a los principios *pro persona* y de progresividad, no sería adecuado desconocer un criterio más benéfico para las personas y para su derecho al amparo, en aras de aplicar un precepto legal que resulte más restrictivo que la propia Constitución. Los órganos jurisdiccionales deben recordar que no han de atarse acriticamente a la jurisprudencia previa.

En segundo lugar, y en sintonía con lo anterior, otra implicación derivada de la lectura armónica de ambas reformas constitucionales, consiste en no pretextar la insuficiente regulación, o inclusive, la ausencia de legislación, para rehusarse a aplicar directamente los mandatos constitucionales en materia de amparo o para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo tercero del artículo primero de nuestra Constitución Política. No ha sido extraño en nuestra tradición jurisprudencial que se aplique directamente un precepto constitucional y que se dé operatividad a una institución constitucionalmente prevista, sin que se tenga que aguardar a su desarrollo en ley. Uno de los más recientes ejemplos se ha presentado justamente en materia de amparo. Desde que entró en vigor la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 hasta que cobró vigencia la actual Ley de Amparo, la figura constitucional de los amparos adhesivos no permaneció en suspenso, sino que se puso en práctica gracias a la labor jurisdiccional. Bajo esa guía, es de esperarse un actuar congruente en todos los temas.

Sobre todo, se anticipa un proceder consistente de este tipo porque si las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales de los que México es parte poseen rango constitucional y conforman el parámetro de control de regularidad en nuestro ordenamiento jurídico, ello también debe predicarse de los estándares de fuente internacional que informan y pueden depurar al juicio de amparo, los cuales habrán de instituirlo como un recurso accesible, breve, sencillo, adecuado y efectivo para la defensa de nuestros derechos

humanos.²⁵ En ese entendido, conviene entonces llamar la atención en torno al mandato para que se desarrollen las posibilidades de esta clase de recurso judicial, establecido tanto en el numeral 3, inciso b), del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el numeral 2, inciso b), del artículo 25 de la Convención Americana.

Al incorporarse con rango constitucional la obligación internacional de desarrollar las posibilidades del recurso judicial, queda confirmado que la insuficiente o inexistente regulación legal en la materia no basta para dejar inermes las posibilidades del amparo, pues en juego se encuentran los deberes correlativos a los derechos humanos que en el ámbito de sus competencias corresponden a los órganos jurisdiccionales de amparo, pues cada vez que se decida proceder de un modo u otro, se contribuye o no a su observancia. Así, con cada auto y resolución se abona al respeto, promoción, protección y garantía de los derechos, o a la prevención, investigación, sanción y reparación de sus violaciones.

De tomarse en serio estas dos implicaciones resaltadas –el análisis crítico de los precedentes jurisprudenciales y la aplicación directa orientada a dotar de un efecto útil a las disposiciones constitucionales y convencionales que rigen al amparo–, en el día a día, el juicio de amparo puede revolucionarse para que no sea inaccesible para demasiadas personas por su complejidad técnica, por la especialización requerida para litigarlo o por lo insuficiente que resulta para tratar de remediar las violaciones a los derechos humanos. A partir del nuevo marco normativo, lo que se requiere entonces a nivel jurisprudencial para convertir al amparo en el medio de defensa de los derechos humanos que comúnmente presumimos, depende de un cambio de mentalidad entre la judicatura que haga suyo el nuevo paradigma instaurado por la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Sin esa conexión, el amparo, con todo y los avances experimentados tras su específica reforma constitucional de 6 de junio de 2011, seguirá siendo un recurso inaccesible para la población e inócuo para transformar la situación imperante en nuestro país relativa a la garantía de los derechos de todas las personas.

A fin de impulsar esa renovación que requiere el amparo, las disposiciones constitucionales y convencionales existentes deben ser aseguradas por medio de la práctica de un control difuso de constitucionalidad –mismo que incluye al control difuso de convencionalidad, al menos desde que con lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, tanto las fuentes

²⁵ Véanse los trabajos de IBAÑEZ, Juana María, "Comentario al artículo 8. Garantías judiciales" y "Comentario al artículo 25. Protección judicial", ambos en: STEINER, Christian, y URIBE, Patricia (coordinadores), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, SCJN y Konrad Adenauer Stiftung, 2013. A partir de ellos será más sencillo ubicar algunos de los estándares internacionales de origen interamericano que rigen a nuestro juicio de amparo.

normativas de origen interno como las internacionales relativas a los derechos humanos conforman el parámetro de control de regularidad—, llevando a cabo una lectura que trascienda al marco legal, la cual no se contenta con conocer lo que expresa la Ley de Amparo vigente, sino que con visión crítica analice su validez y, de ser el caso, inaplique sus preceptos tras ejercer el aludido control difuso.²⁶

Como todas las disposiciones de la Ley de Amparo están sujetas a un control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, con el objeto de que a esta garantía exclusivamente se le restrinja en los casos y las condiciones constitucionalmente previstas, cualquiera de sus preceptos que conlleve entorpecer, obstaculizar o demorar su tramitación en forma ágil y simple, que torne al juicio en un medio indisponible o inasequible para la mayoría de las personas, o bien, que disminuya o no contribuya a que despliegue todas sus posibilidades para apreciar la cuestión de derechos efectivamente planteada y remediar eficientemente las violaciones declaradas en las sentencias que otorguen la protección constitucional, es susceptible de ser inaplicado *ex officio*.²⁷

Sirvan algunos ejemplos para cerrar este comentario.²⁸ A la luz del artículo primero constitucional y conforme al principio de universalidad y su aplicación en la práctica como componente de accesibilidad, el juicio de amparo debe quedar al alcance de toda persona o grupo. Se insiste en que en ese sentido debe resultar accesible y asequible para personas con discapacidad, personas, comunidades y pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y cualquier persona o grupo en situación de vulnerabilidad. Asimismo, para que sea considerado un recurso realmente accesible, se debe favorecer no solamente su procedencia, sino que su tramitación sea sencilla y breve, de cara al mandato para desarrollar sus posibilidades.

²⁶ Sobre el tema en general véanse en México dos obras colectivas, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinador), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, Fundap, 2012, y GARCÍA VILLEGAS, Paula M., *El control de convencionalidad y las Cortes nacionales. La perspectiva de los jueces mexicanos*, Porrúa, 2013.

²⁷ En específico, sobre un método para ejercer el control difuso, véanse FAJARDO MORALES, Zamir Andrés, "El control difuso de convencionalidad en México: elementos dogmáticos para una aplicación práctica", en *Revista Perspectiva en Derechos Humanos*, número 1, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, 2012, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y SÁNCHEZ GIL, Rubén, "Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad", en *reformaDH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, SCJN, OACNUDH, CDHDF, 2013. Disponible en: <<http://www.reformadh.org.mx>>, y RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, "Una propuesta de método para ejercer el control difuso de convencionalidad", de próxima publicación por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

²⁸ Muchos de los ejemplos y bastantes más ideas innovadoras sobre el amparo se compartieron en el *Ciclo de mesas de análisis de la nueva Ley de Amparo con enfoque en derechos humanos*. Disponible en: <<http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/content/i-ciclo-de-mesas-de-an%C3%A1lisis-de-la-nueva-ley-de-amparo-con-enfoque-de-derechos-humanos>>.

Conforme al principio de progresividad, la Ley de Amparo en ningún caso puede dificultar la procedencia y tramitación de este mecanismo de garantía de los derechos en mayor medida que el ordenamiento abrogado, pues si así fuera se contravendría la prohibición de regresividad correlativa a aquel principio. Por su parte, de acuerdo a los principios de interdependencia e indivisibilidad, todo amparo, durante su tramitación, debe resultar conforme a los parámetros derivados del derecho a un debido proceso, y de forma alguna puede originar la violación o la desprotección de diversos derechos.

Para que el amparo permita atender el deber de proteger derechos frente a terceros, se requiere favorecer su procedencia contra actos de particulares. Para que haga posible atender el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, se requiere analizar, aplicar e interpretar a la figura de la suspensión, en sus diversas variantes, como una medida cautelar orientada en todo momento al cumplimiento de dicho deber. Para que resulte viable atender el deber de investigar violaciones a derechos humanos, se requiere analizar, aplicar e interpretar los temas de pruebas y actuaciones jurisdiccionales para mejor proveer, como medios orientados siempre al acatamiento de este deber. Para que apoye al deber de reparar violaciones a derechos, se requiere analizar, aplicar e interpretar los temas de los efectos y cumplimiento de las sentencias como medios orientados al respeto de tal deber, de cara al derecho a la plena ejecución de las sentencias reconocido en el artículo 17 de nuestra Constitución.

Prioritario resultará también la inaplicación de las causales de improcedencia y sobreseimiento que no encuentren fundamento constitucional. Con ese objetivo en mente, un análisis con enfoque de derechos humanos tiene que recordar que la regla general adoptada en el artículo 103 constitucional es la procedencia del amparo contra todo acto de autoridad, por lo que los supuestos de inadmisibilidad del amparo no solamente constituyen una excepción a interpretarse restrictivamente, sino que en su carácter de limitante de este medio de garantía y del derecho a contar con un recurso judicial efectivo, no pueden aplicarse sino en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece, no siendo posible que la ley o la jurisprudencia añada causales, como la de consumación irreparable de las violaciones a derechos impugnadas, menos si se prevé el cumplimiento sustituto de los fallos de amparo y el deber de repararlas.

Con el mismo ánimo, podrían seguirse adelantando posibilidades como la aplicación sin discriminaciones de la suplencia de la queja o la ampliación de los efectos de las sentencias de amparo para incluir la mayor cantidad de medidas de reparación con las que se cuenta en los sistemas de protección de derechos en sedes internacionales, pero basta para concluir el presente comentario con recordar que sin un enfoque de derechos humanos, el amparo

seguirá siendo una cuestión de privilegio y no un derecho para todas las personas. Paradójico resultaría entonces que nuestro juicio de amparo que sirvió de inspiración para la redacción de la disposición que en el plano internacional reconoció el derecho a contar con un recurso judicial efectivo para la salvaguarda de los derechos humanos, hoy quede marginado de los más altos estándares en la materia.²⁹ Por todo ello, el futuro del juicio de amparo dependerá en buena medida de las decisiones de la judicatura. En esa coyuntura, solamente queda desear que lo mejor de sus orígenes sea combinado con el nuevo marco constitucional.

²⁹ Véanse en ese sentido las *Palabras del señor Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, con motivo del lanzamiento del Programa Nacional de Capacitación y Difusión en Materia de Amparo*, pp. 5-6. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Paginas/pres_discursos_13.aspx>.