

LO QUE TODOS DEBEMOS SABER SOBRE LA NUEVA LEY DE AMPARO

■ José Manuel Arballo Flores*
y Enrique Ochoa Ramírez** ■

Desde hace tiempo la comunidad jurídica había considerado como una necesidad urgente actualizar, mejorar y adecuar la Ley de Amparo a la dinámica democratizadora de la sociedad mexicana y a los requerimientos del derecho contemporáneo. Aquí divulgamos algunos puntos de la nueva norma que se consideran básicos para una comprensión mínima y genérica de esta regulación recientemente publicada.

Algunos contenidos de la ley anterior ya no respondían a las exigencias de acceso a la justicia y defensa de los gobernados frente a las autoridades y a los llamados poderes fácticos; tales contenidos se estimaban obsoletos

* Es licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara y maestro en Amparo por el ITESO. Fue secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juez de distrito y actualmente es profesor de Amparo en el ITESO y litigante.

** Es licenciado en Derecho por la UIA y maestro en Educación por el ITESO. Fue funcionario en la administración pública federal. Actualmente es profesor de Filosofía y Teoría del Derecho en el ITESO y contralor en aspectos normativos de esta universidad.

y habían adquirido complejidades técnicas que impedían a muchos estar protegidos y amparados. Los contenidos de la norma precedente venían del 1 de enero de 1936 y de sus 30 modificaciones en los más de 77 años en que estuvo vigente,¹ así como de la jurisprudencia producida desde la instauración del juicio de amparo en el siglo XIX.

Las novedades incorporadas en la Ley de Amparo en vigor, publicada el 2 de abril de 2013, tienen importancia y trascendencia para la vida institucional del país y de sus habitantes, en particular por lo que toca a la defensa y la protección de los derechos fundamentales de los gobernados ante los poderes constituidos y no constituidos, como podrá apreciarse —al menos en parte— en este escrito.

Opinamos que la nueva Ley de Amparo abre espacios sustantivos de protección y defensa de los gobernados frente a quienes realizan actos de autoridad que les causan algún agravio. Además, abre la posibilidad de novedosas maneras y actitudes de juzgar y de operar el derecho de un modo más estimativo o axiológico, sin demérito del orden, la certeza e igualdad en la aplicación de las leyes. También posibilita la utilización de herramientas electrónicas para la aplicación y el trámite de nuestro juicio constitucional por excelencia.

1. Derechos humanos

En la nueva Ley de Amparo se incorpora, de manera expresa y formal, que el justiciable sea protegido a través de este proceso constitucional en contra de actos que vulnere cualquiera de los derechos humanos enunciados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que México forma parte; esta posibilidad

1. Cámara de Diputados [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamp.htm>, consultada el 12 de abril de 2013].

ya había sido reconocida en diversos criterios jurisprudenciales emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con anterioridad a la reforma que aquí se comenta, partiendo de la consideración de que la dignidad humana es precisamente la base y la condición de las demás prerrogativas fundamentales.²

Con esta reforma y otras que las complementaron, se puso a la dignidad del ser humano como centro indiscutible del sistema político y jurídico mexicano; dignidad humana que es anterior y preeminente a otros intereses sociales y políticos; dignidad humana puesta en el primer plano de los fines a alcanzar por la sociedad mexicana y parámetro para orientar las decisiones judiciales.

-
2. “*DIGNIDAD HUMANA, EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.*—El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza sexo, religión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la *dignidad humana* y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México reconocen el valor superior de la *dignidad humana*, es decir, que en el ser humano hay una *dignidad* que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la *dignidad* de la persona *humana*, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de su personalidad, al estado civil, y el propio derecho a la *dignidad* personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la *dignidad humana*, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su *dignidad*. P.LXVI/2009. Amparo directo 6/2008.—6 de enero de 2009.—Once votos.—Ponente: Sergio A. Valls Hernández.—Secretaría: Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso aprobó, con el número LXVI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve” (las cursivas son del autor). Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t.XXX, diciembre de 2009, pp.8 y 9.

El razonamiento esencial que informa la tesis transcrita en la nota al pie coincide, cabalmente, con la dimensión y los alcances de la reforma del artículo primero constitucional del 6 de junio de 2011.

La dignidad humana con contenido, significación y reconocimiento jurídico como valor superior del estado mexicano, es base y condición de los demás derechos fundamentales derivados, aunque no se enuncien, de manera expresa, en la Constitución federal, en las leyes o en las prevenciones generales.

Debe decirse que no es factible prever, en las normas generales, toda la posible variedad de derechos humanos específicos que puedan surgir en el ejercicio de la eminente dignidad de las personas durante su vida en sociedad y, así, tal tarea estará a cargo de la conciencia de los gobernados sobre su dignidad, de las organizaciones civiles, de sus asesores litigantes y, en especial, del Poder Judicial de la federación; por eso, la actividad jurisdiccional adquirirá una dimensión e importancia institucional mayor. La labor jurisdiccional podrá ser más axiológica, en especial para el juicio de amparo, mediante el cual seguirá dando cauce y articulación a todo el derecho mexicano.

Estas consideraciones permiten reflexionar y proponer que el nuevo ámbito del juicio de amparo es esencialmente más amplio y sustancial, demandará otro modo de juzgar y operar el orden jurídico y se podrán identificar, definir, precisar y proteger, en todos los casos, los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, la actividad jurisdiccional podrá revelar y determinar derechos sustantivos inherentes al ser humano, acordes con los avances democráticos reales y apegados a los tratados e instrumentos internacionales y a la jurisprudencia internacional.

Respecto de tales derechos humanos, las autoridades mexicanas de los tres niveles de gobierno, y otros poderes sociales que operan de hecho deberán tener absoluto respeto y subordinación, pues si no cumplieran

con ese deber estará disponible, para los habitantes del país, el juicio de amparo.

2. La declaratoria general de inconstitucionalidad contra normas generales

Bajo el imperio de la anterior Ley de Amparo, cuando las sentencias dictadas en este tipo de procesos resolvían sobre la inconstitucionalidad de normas generales, las consecuencias favorables de dichas sentencias se restringían únicamente para quienes habían promovido el juicio correspondiente; esto es, eran de efectos relativos, se decía.

Se entendía como una inconsecuencia jurídica y lógica que las normas generales declaradas inconstitucionales por la vía del amparo siguieran siendo válidas y aplicables para todos los demás gobernados que no hubieran sido protegidos por el juicio de amparo.

Un avance significativo de la nueva legislación, reclamado desde tiempo atrás, es que ahora, previo procedimiento y en ciertas condiciones, las normas generales resueltas como inconstitucionales podrán tener efectos favorables extendidos para todos (*erga omnes*); con excepción, lamentablemente, de las normas en materia tributaria.

Para ello, será necesario que el pleno de la SCJN haga la declaratoria general de inconstitucionalidad, que deberá ser aprobada por una mayoría de ocho ministros, de 11 votos posibles.

Es conveniente señalar que también la nueva Ley de Amparo prevé una vía rápida y previa a la declaratoria general, para excluir del orden jurídico mexicano las normas generales inconstitucionales, aunque tal proceso se encuentra sujeto a la voluntad del legislador que expidió la norma.

La SCJN, después de las dos primeras resoluciones consecutivas de inconstitucionalidad respecto de una norma general, deberá notificar

a la autoridad emisora que esta ha sido enjuiciada como inconstitucional, para que, en su caso, pueda modificarla o derogarla; hecho esto se pueden evitar más agravios a los gobernados y la interposición de más demandas de amparo. Si no ocurriera así, si la emisora no reaccionara, la SCJN podrá reiterar su criterio jurisprudencial por cinco ocasiones en total, sin alguna en contrario, y entonces volver a notificar, por segunda vez, este hecho al emisor para que proscriba la norma. Si el emisor no la modificara o derogara, entonces la Suprema Corte procederá a dictar la declaratoria general con efectos de sentencia definitiva.

Por su parte, los plenos de circuito —que nacen a raíz de la reforma como una nueva estructura judicial— podrán solicitar también al pleno de la SCJN la declaratoria general de inconstitucionalidad para aquellas normas generales que hayan sido declaradas como inconstitucionales por uno o varios tribunales colegiados de circuito dentro de su jurisdicción.

Para todas las demás sentencias de amparo distintas a las dictadas contra normas generales, seguirá rigiendo la pauta de proteger y amparar únicamente a los quejosos que lo hubieren solicitado.

3. Interés legítimo

Tanto en la Constitución como en la nueva Ley de Amparo se incorporó el concepto técnico de “interés legítimo”, que es un nuevo espacio de protección y defensa que, junto con el de “interés jurídico” (que subsiste en la carta magna y en la ley), son parte de los requisitos o condiciones para que el gobernado pueda acceder a la justicia.

Este ajuste es técnicamente confuso y complicado. En ese tenor, debe precisarse que ante un acto de autoridad lesivo del orden jurídico, el gobernado puede invocar un interés simple, jurídico o legítimo para exigir que sea reparado el derecho violado.

Primero, en un extremo, está el interés simple, que se puede describir como la necesidad o la inclinación para reclamar la protección y el amparo de un derecho vulnerado, pero sin que el reclamante tenga relación con este, porque el derecho que reclama no se encuentra dentro de su esfera jurídica personal o porque no tiene una situación especial frente al orden jurídico y, por ello, no puede justificar legalmente su reclamo, por más inclinación, razones o aspiración de justicia que tenga para hacerlo.

En el otro extremo del interés simple está el jurídico, que se puede describir como la necesidad o inclinación para reclamar la protección y el amparo de un derecho, afectado de manera real y actual por un acto de autoridad, del cual el reclamante sea el titular y, por lo mismo, con una relación directa e inmediata con dicho derecho, en atención a que lo que reclama se encuentra reconocido dentro de su estatus, patrimonio o esfera jurídica personal, puesto que, en su caso, se aplica una ley que otorgó el derecho y se asume como titular. Por estos motivos, este puede justificar el fundamento legal de su reclamo y, en consecuencia, tener acceso a la justicia constitucional.

A la mitad de los dos extremos de intereses, el simple y el jurídico, los legisladores ubicaron el concepto de interés legítimo, que al igual que el jurídico se encuentra protegido por la Constitución.

El interés legítimo se puede describir como la necesidad o la inclinación para reclamar la protección y el amparo de “derechos” lastimados por un acto de autoridad, por incumplir esta con una obligación pública impuesta por la norma general, y cuyos “acreedores” del deber no están individualizados como en el caso del interés jurídico pero que, efectivamente, el reclamante sufre la molestia concreta, real y actual a sus derechos. En estos casos, el agraviado debe ser integrante de una colectividad específica, identificable, sin personalidad jurídica, pero con “derechos” difusos que pueden ser molestados por la autoridad. La colec-

tividad posee unos derechos que se extienden entre sus integrantes y, por lo mismo, los individuos identificados con ese grupo guardan una relación indirecta y mediata con dichos derechos.

Cuando exista un acto de autoridad que conculque los “derechos” de la colectividad o grupo y, con ocasión de ello, al mismo tiempo vulnere específicamente los intereses de un integrante de dicha colectividad, el agraviado, sin necesidad de acreditar su interés jurídico —porque no se configura— puede demandar la protección de la justicia federal para defender sus intereses extendidos, pero concretos, que constituyen su interés legítimo, en virtud de la especial situación que guarda frente al orden jurídico.

Por su parte, la demanda colectiva en la nueva Ley de Amparo podrá promoverse por dos o más quejosos que resientan una afectación común, aunque derive de actos distintos, pero que les causen perjuicios análogos, equivalentes y provengan de las mismas autoridades.

4. Las autoridades en el amparo

Conviene precisar que, aunque la previsión de los actos provenientes de particulares no se incorporó a la fracción I del artículo 103 constitucional en la reforma publicada el 6 de junio de 2011, la nueva Ley de Amparo sí contempla que las sentencias dictadas en estos juicios constitucionales protejan a las personas frente a “actos u omisiones” de “particulares”, sumándose a los fines del control del poder, sea quien sea que lo ejerza, y de la gobernabilidad democrática.

Lo anterior se encuentra estatuido en el párrafo final del artículo 1 de la nueva Ley de Amparo, que estipula textualmente lo siguiente: “El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley”.

Por actos de autoridad se entendían aquellos que realizaban quienes tenían una investidura de autoridad, de mando y que ejercían legítimamente la fuerza pública para hacer valer sus determinaciones. Después de una evolución paulatina del concepto, en el juicio de amparo, el acto de autoridad se considera como aquel que crea, modifica o extingue, de manera unilateral y obligatoria, sin consentimiento del afectado, una situación jurídica individual o general, que vulnera sus derechos fundamentales.

El acto u omisión de autoridad, para efectos del amparo, no depende de su naturaleza formal, o sea, de un acto proveniente de alguien investido por un nombramiento, jerarquía o de una estructura de los tres niveles de gobierno centralizado, descentralizado o desconcentrado, sino de uno que tenga la aptitud o la posibilidad de crear, modificar o extinguir, de forma unilateral y obligatoria, una situación jurídica del gobernado, causándole una lesión a sus derechos fundamentales.

En esta categoría de actos cabrían los efectuados por otros poderes no constituidos ni investidos, justamente, los de personas de derecho privado, los particulares, cuyos actos u omisiones son equivalentes a los de autoridad, porque crean, modifican o extinguen, de manera unilateral y obligatoria, la situación jurídica de las personas y que pueden vulnerar su esfera legal. Nos referimos —entre otros— a organismos financieros, iglesias, partidos políticos, concesionarios de servicios públicos de transporte, organizaciones no gubernamentales (ONG), escuelas y universidades, incluidas las administradas por particulares.

Los juzgadores federales valorarán, en cada situación, si el acto u omisión de autoridad se configura en sí mismo y no por la naturaleza formal y, una vez que se analice la materia objeto del mismo, comprobarán si lo hubo. Además, en el caso de actos de autoridad de personas de derecho privado, deberán corroborar que las funciones del particular, con las que actuó, están previstas en una norma general. A propósito de

los esfuerzos que hacen muchos grupos de la sociedad, conviene seguir afianzando la idea garantista en nuestra estructura jurídica, protegiendo al máximo los derechos básicos y procurando disminuir, paulatinamente, los poderes establecidos y los privados.

5. La suspensión

Con frecuencia, los medios de comunicación hacen del conocimiento público que alguna persona, grupo u organización privada obtuvo una “suspensión”, y casi siempre se entiende como que ya se consiguió el amparo y la protección definitiva de la justicia federal. Esto no es exacto. Cuando alguien tiene acceso al juicio de amparo, puede solicitar al juzgador que lo conoce que ordene de inmediato a las autoridades (públicas o privadas) detener o aplazar la ejecución del acto de autoridad que se reclama, hasta que el juicio se resuelva, sin que esta suspensión se entienda que ya se resolvió a favor de quien la obtuvo.

El propósito garantista implicado en la suspensión es conservar la materia del juicio de amparo hasta dictar la sentencia definitiva y no permitir que el acto de autoridad que se reclama, oportunamente, se ejecute a pesar de la solicitud de amparo y protección contra él, con probable daño al que solicitó el amparo.

La incorporación de la teoría de la *apariencia del buen derecho*, utilizada en algunas ocasiones por la jurisprudencia anterior a la expedición de la nueva Ley de Amparo, es uno más de los avances constitucionales referidos en dicha legislación. La modificación constitucional a la fracción X del artículo 107 del 6 de junio de 2011, dispuso que cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional de amparo *deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social*.

Mediante la aplicación de esta teoría, el juzgador recibe la confianza y la credibilidad de la sociedad, en el sentido que hará un análisis inicial,

pero concienzudo, de que el acto reclamado podría ser, en efecto, inconstitucional y por ello causar daño al reclamante. Pero al mismo tiempo del análisis inicial, el juez deberá ponderar si el aplazamiento de la ejecución del acto de autoridad no traerá consecuencias sociales graves. Basta con que el citado juzgador determine, si la naturaleza del acto lo permite, que aparentemente el quejoso pueda tener razón en reclamar sus derechos, para que aquel dicte la medida de la suspensión para que los actos de autoridad —incluyendo los de las de derecho privado— se detengan, sin afectar el interés social.

Pero gracias al análisis inicial del buen derecho y a la ponderación de los efectos que podría producirse en el interés social, se puede negar la suspensión del acto reclamado y dar curso a la ejecución del acto de autoridad, en espera de la sentencia definitiva.

La nueva ley prevé que no se otorgue suspensión en los amparos en que, de concederse, se continúe con la producción o el comercio de narcóticos; se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y drogas; se evite el pago de alimentos; se afecten los intereses de menores o incapaces; se interrumpan o impidan los procedimientos de intervención en entidades financieras que impliquen la protección a los intereses de los ahorradores o salvaguarden la estabilidad del sistema de pagos, etcétera.

Esta teoría busca que las personas interesadas en fines no enteramente lícitos, no usen la suspensión del acto de autoridad reclamado para mantener, en la “legalidad”, una situación indebida en sí misma, y alcanzar beneficios de diferente índole, en especial cuando se trata de amparos administrativos.

En resumen, que con las novedades que incluye la Ley de Amparo recién publicada se logran avances reales en materia de protección y defensa de los derechos básicos, que buscan consolidar la vigencia del estado de derecho y la democratización del país.