

EN BÚSQUEDA DE UNA JUSTICIA DEMOCRÁTICA. UN BREVE ESTUDIO DE LA REFORMA A LA LEY DE AMPARO DE 2013

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La nueva Ley de Amparo de 2013.* III. *Desafíos existentes en el amparo.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En abril de 2013 se llevó a cabo la publicación de la nueva Ley de Amparo para hacerla compatible con la reforma constitucional de junio de 2011. Se trató de la reglamentación detallada de un cambio de trascendencia estructural en las relaciones del Estado mexicano y la sociedad. A partir de las adecuaciones a la ley, se implementaron medidas importantes de actualización del juicio para intentar ampliar su acceso a particulares o intereses colectivos, flexibilizar formalismos existentes, así como agilizar su tramitación. Los desafíos que tiene el amparo mexicano son muchos y de diferente naturaleza, pero las reformas hechas en 2013, hoy, a más de diez años, nos demuestran su oportunidad y la dirección correcta por la que reformas posteriores deberán transitar.

II. LA NUEVA LEY DE AMPARO DE 2013

La reforma en materia de derechos humanos del 6 de junio de 2011 significó un parteaguas en el sistema jurídico mexicano y en el quehacer conjunto de todas las autoridades estatales en relación con sus obligaciones constitucionales.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 000-002-3901-1949; hugoale5@hotmail.com.

les con la ciudadanía; diversos autores han señalado la importancia que tuvo y los cambios que surgieron a partir de su promulgación. En otras palabras, se trató de una reforma que cambió significativamente la relación entre el gobierno y la sociedad. En este sentido, Salazar¹ señala que a partir de esta reforma se dieron diversos cambios al sistema jurídico, de entre los más destacados se encuentran el artículo 1o. de la Constitución, donde se establecieron las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; se estableció la interpretación conforme, el principio pro persona y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad como principios de interpretación y aplicación de las obligaciones en materia de derechos humanos que deben observar todos los poderes de la unión, así como en todos los niveles de gobierno; se regularon los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos por parte del Estado, entre otros cambios relacionados con igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, se modificaron diversos artículos constitucionales vinculados, pero con efectos de profundidad por sí mismos; por ejemplo, se incluyó la educación en derechos humanos (DDHH) (artículo 3o.), la garantía del derecho al asilo y al refugio en caso de persecución política (artículo 11), la prohibición de la celebración de tratados internacionales que violenten los DDHH reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de DDHH ratificados por México (artículo 15), diversas reformas a los artículos 18 y 29 en relación con el debido proceso y suspensión de derechos y garantías; se traslada la facultad de investigar graves violaciones a los DDHH de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 97); se amplían las facultades de la CNDH y las comisiones estatales de protección de los DDHH para presentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales o locales, respectivamente, que violen los DDHH reconocidos en la Constitución, pero también en los tratados internacionales de DDHH ratificados por México (artículo 105).²

En este mismo tenor, se reformó el artículo 103 constitucional referente al amparo; la fracción I establece que los tribunales federales resolverán toda controversia que “Por normas generales, actos u omisiones de la au-

¹ Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, pp. 20-25, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>.

² Folleto “Reforma constitucional en materia de derechos humanos”, SCJN, pp. 5 y 6. disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/FOLLETO_REFORMA_CONSTITUCIONAL_DDHH.pdf.

toridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.³

En comparación con las otras dos fracciones del mismo artículo, esta primera es la puerta de entrada de toda persona a la justicia constitucional de quien considere que ha sido vulnerado en sus derechos humanos.

A partir de esta disposición, se deriva la reforma de 2013 que culminó con la promulgación de la Ley de Amparo como una oportunidad para la actualización de este medio jurídico bajo una óptica de derechos humanos. Históricamente, el amparo ha sido la vía para la preservación de las garantías constitucionales, y a partir de 2011, de manera mucho más precisa, de los derechos humanos del gobernado contra todo acto de autoridad que vulnere la esfera de sus derechos.⁴ Este principio se ha arraigado en la sociedad como una forma de proteger sus derechos frente al despotismo y la arbitrariedad por parte del Estado y donde, en muchas ocasiones, gracias a él, se preserva la libertad, el patrimonio y la vida de las personas,⁵ al ser un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria.⁶

Así, el amparo sigue significando un medio jurídico por el cual las y los individuos pueden defender sus derechos y garantizar el desarrollo de estar en una sociedad democrática en la que todas las personas tienen derecho a tener derechos⁷ y a oponerse ante las vulneraciones a ellos. En una democracia siempre existe un conjunto de reglas del juego, como las ha llamado Norberto Bobbio, las cuales aseguran las reglas para asegurar los poderes de la mayoría, pero al mismo tiempo establece los límites impuestos a ésta para garantizar la libertad, la igualdad y los derechos humanos.⁸

A través del amparo se hace un reconocimiento y protección de los derechos humanos; sin estos medios no hay democracia y sin democracia no

³ Fracción I del artículo 103 de la CPEUM.

⁴ Fix-Zamudio, H., “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, en *Garantías jurisdiccionales de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, UNAM, 1992, p. 264. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 173.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2022, p. 505.

⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 173.

⁷ Keane, John, *Vida y muerte de la democracia*, trad. de Guillermina del Carmen Cuevas Meza, Fausto José Trejo, Gerardo Noriega Rivero, México, FCE-INE, 2018, pp. IX y X.

⁸ Ferrajoli, Luigi, “Norberto Bobbio, teórico del derecho y de la democracia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XL, núm. 253, 21 de junio de 2017, p. 34, disponible en: historia.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/pr/pr3.pdf.

existen condiciones para la resolución pacífica de conflictos.⁹ Es así que a través de la Ley de Amparo de 2013 se hace coercitivo el respeto de los derechos humanos establecidos en la reforma de 2011.

Sin la reforma de derechos humanos de 2011 no se pueden entender los cambios planteados en 2013, ya que la reforma a los artículos 94, 103 y 107 constitucionales modificó el derecho procesal constitucional, que implicó la realización de innovaciones en la procedibilidad del amparo.

La propia exposición de motivos de la Ley de Amparo señala que los cambios planteados por la reforma de 2011 obligan a tener una congruencia, claridad y armonía con el nuevo marco constitucional y la figura del amparo.¹⁰ En resumen, los puntos innovadores de la nueva Ley de Amparo de 2013 son:

- Establece el interés colectivo.
- Regula el amparo contra actos de particulares.
- Estatuye del amparo colectivo.
- Modifica los plazos de presentación en materia penal.
- Formaliza el recurso de revisión adhesiva.
- Fija el periodo para la interposición de los recursos.
- Dio la estructura temporal para la instrucción y sentencia del juicio de amparo, y otras modificaciones.¹¹

Si bien la nueva Ley ayudó para la construcción de nuestro derecho procesal constitucional, estamos en presencia de un fenómeno que dista de estar acabado, ya que las reformas buscaron tener un mecanismo de control constitucional que acercará a las personas a la justicia constitucional y al acceso a la justicia, y a más de diez años de la reforma, nos podemos cuestionar si esto se ha alcanzado.

⁹ Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, España, Fundación Sistema, 1991, p. 14.

¹⁰ Senado de la República, “Exposición de motivos Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta*, México, Senado de la República, núm. 208, 15 de febrero de 2011, disponible en: <https://legislacion.scn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6wImyF26atwdqivelposLeSWVwBCz78AjlAs+1xvqPMEHp64w==>.

¹¹ Angulo Nobara, Javier Cruz et al., *El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo. El juicio de amparo en la Ley de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 129-131, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4427/9.pdf>.

III. DESAFÍOS EXISTENTES EN EL AMPARO

Los desafíos que sigue enfrentando la justicia constitucional para las personas ha continuado y se han acentuado; identifico al menos cuatro en este trabajo: *a)* formalismo extremo; *b)* tiempos excesivos; *c)* costos monetarios que producen desigualdad, y *d)* altamente técnico, los cuales son transversales y se mantienen uno al otro.

1. *Formalismo*

Uno de los primeros puntos a considerar es que el amparo sigue siendo excesivamente formal, lo que se traduce en un proceso que dificulta que cualquier persona pueda acceder a él por el rigor procesal de sus diferentes etapas, lo que implica sacrificar cuestiones sustanciales que repercuten en una delegación de derechos.¹² Su alta complejidad se ha consolidado como una forma de control de legalidad, lo que se traduce en requerir elementos altamente técnicos y especializados que aumentan dependiendo de la materia y el acto reclamado.¹³

2. *Tiempos excesivos*

El juicio de amparo resulta ser un medio que es tardado en su resolución; dependiendo la temática y si se realiza de manera directa o indirecta, un asunto se puede resolver desde los 11 y hasta los 1303 días,¹⁴ dependiendo mucho en qué instancia y qué recursos se interpongan para llegar a la última resolución del asunto.

¹² Badillo García, Armando Antonio, “El juicio de amparo y sus formalismos procedimentales. Algunas notas sobre los jueces de distrito”, *Revista de la Judicatura Federal*, México, núm. 45, enero-junio de 2018, p. 5.

¹³ Quintero Cornejo, Juan Carlos, “La crisis de juicio de amparo como recurso judicial efectivo para la defensa de los derechos humanos”, *Jurídica Ibero*, núm. 10, enero-junio de 2021, p. 47.

¹⁴ SCJN, *Tiempos y materias del amparo indirecto en revisión en la SCJN*, México, Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial, @lex, Portal de estadística judicial, núm. 4, 2018, pp. 4 y 5, disponible en: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/documents/temasJudiciales/Duraci%C3%B3n%20AR%20vFinal.pdf>.

Elisa Franco¹⁵ señala que de 2014 a 2020 se presentaron cerca de 4,246,094 amparos indirectos y 1,310,610 amparos directos, de los cuales el 17.41% y 31.29%, respectivamente, se encuentran pendientes de resolución, por lo que podrían implicar más allá de esos 1303 días.

3. *Altos costos*

Si bien presentar un amparo en las instituciones de impartición de justicia federal no tiene costo, lo cierto es que una persona difícilmente puede llevar por sí mismo un juicio de amparo, dada la complejidad de éste; por ello es necesario que se contrate un especialista para la sustentación del mismo. Los honorarios pueden variar dependiendo del litigante; un abogado no especializado podría cobrar desde los 5 mil pesos, y los bufetes altamente especializados pueden cobrar miles de pesos.

4. *Tecnicismo*

A diferencia del primer punto, el excesivo tecnicismo tiene que ver con el proceso una vez aceptado a trámite el amparo, que lo hace aparecer como una justicia elitista, aristocrática y cara, pues se necesita un especialista que sepa andar por el laberinto.¹⁶

En este acercamiento a estos cuatro puntos podemos entender que la tarea central del juicio de amparo no se cumple; esta cita con la que comienza el presente artículo sobre la función social del amparo se ve mermada por al menos estos elementos expuestos.

El caso mexicano tiene sus particularidades, ya que debemos reconocer que a partir de la reforma de 2011 se crearon diferentes instituciones, secretarías, comisiones, al interior de los tres poderes de la unión con la finalidad de proteger y cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos,¹⁷ pero aun con ello, es innegable que esto ha sido insuficiente, ya que las violaciones a derechos humanos, sobre todo las graves, han aumen-

¹⁵ Franco, E., *La efectividad del juicio de amparo para la garantía de los derechos en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, pp. 504-509, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7395/49.pdf>.

¹⁶ Campos Montejo, Rodolfo, “El juicio de amparo (carencias, imperfecciones y puntos patológicos a sus 154 años de nacimiento)”, *Revista Jurídicas UNAM*.

¹⁷ La CEAV, diferentes oficinas de género, derechos humanos, discapacidad, etcétera. Al interior de la SCJN, diversas secretarías de gobierno y en el ámbito legislativo.

tado junto con la impunidad en el país. Ataques a periodistas y defensores de derechos humanos, desaparición forzada, tortura, detenciones arbitrarias, abuso militar, violencia en contra de grupos en vulnerabilidad, entre otras, siguen siendo parte de la realidad de nuestro país. Los niveles de impunidad continúan siendo muy altos. Las instituciones de procuración e impartición de justicia rara vez garantizan la rendición de cuentas por crímenes violentos y violaciones de derechos humanos.

Human Rights Watch señala que alrededor del 90% de los delitos nunca se denuncian; un tercio de los delitos denunciados no son investigados por las autoridades, poco menos del 16% de las investigaciones se resuelven, ya sea en tribunales, a través de la mediación o mediante algún tipo de acuerdo reparatorio. Esto significa que las autoridades resolvieron poco más del 1% de todos los delitos cometidos en 2022.¹⁸

IV. CONCLUSIONES

La protección de derechos humanos en México presenta importantes paradojas, de las cuales vale la pena mencionar dos importantes que ayudan a entender el contexto actual de la justicia en este rubro. La primera radica en la historia constitucional mexicana. Sin importar que México fue uno de los países pioneros en desarrollar un mecanismo judicial de protección de los derechos humanos desde 1842 en la Constitución de Yucatán, que llegaría a la nueva Constitución federal liberal en 1857, gracias al genio creativo de Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, este importante mecanismo no ha logrado actualizarse de manera constante y eficaz. En la actualidad, el juicio de amparo mexicano sigue enfrentando considerables retos para su plena vigencia como medio de defensa de todas y todos los mexicanos.

Una segunda paradoja relacionada con el amparo mexicano tiene que ver con el hecho de que aun cuando México ha logrado formular e implementar numerosas reformas institucionales para la protección de los derechos humanos, como son la creación de comisiones de derechos humanos, oficinas clave en la estructura administrativa y de procuración de justicia, reformas legislativas dirigidas a grupos vulnerables, por citar los más evidentes, el país no logra resolver una profunda crisis en este tema. La inseguridad, el crimen, las violencias sistémicas, así como la pobreza y la desigualdad, y una deficiente procuración y administración de justicia, generan

¹⁸ Human Rights Watch, Informe mundial 2024 México, disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/mexico>.

violaciones constantes y en aumento a los derechos de todas y todos en México. El amparo tiene un papel crucial en esta encrucijada que no ha logrado desenvolverse de manera plena y exitosa. No obstante, sigue siendo el principal mecanismo para lograrlo.

V. REFERENCIAS

- ANGULO NOBARA, Javier Cruz *et al.*, *El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo. El juicio de amparo en la Ley de 2013*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4427/9.pdf>.
- BADILLO GARCÍA, Armando Antonio, “El juicio de amparo y sus formalismos procedimentales. Algunas notas sobre los jueces de distrito”, *Revista de la Judicatura Federal*, México, núm. 45, enero-junio de 2018.
- BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, España, Fundación Sistema, 1991.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1983.
- CAMPOS MONTEJO, Rodolfo, “El juicio de amparo (carencias, imperfecciones y puntos patológicos a sus 154 años de nacimiento)”, *Revista Jurídicas UNAM*.
- FERRAJOLI, Luigi, “Norberto Bobbio, teórico del derecho y de la democracia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XL, núm. 253, 21 de junio de 2017, disponible en: historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/pr/pr3.pdf.
- FIX-ZAMUDIO, H., “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, en *Garantías jurisdiccionales de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, UNAM, 1992.
- Folleto “Reforma constitucional en materia de derechos humanos”, SCJN, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/FOLLETO_REFORMA_CONSTITUCIONAL_DDHH.pdf.
- FRANCO, Elisa, *La efectividad del juicio de amparo para la garantía de los derechos en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7395/49.pdf>.
- HUMAN RIGHTS WATCH, Informe mundial 2024 México, disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/mexico>.
- KEANE, John, *Vida y muerte de la democracia*, trad. de Guillermina del Carmen Cuevas Meza, Fausto José Trejo, Gerardo Noriega Rivero, México, FCE-INE, 2018.

- QUINTERO CORNEJO, Juan Carlos, “La crisis de juicio de amparo como recurso judicial efectivo para la defensa de los derechos humanos”, *Jurídica Ibero*, núm. 10, enero-junio de 2021.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>.
- SCJN y @lex. Portal de estadística judicial, “Tiempos y materias del amparo indirecto en revisión en la SCJN”, Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial, México, núm. 4, 2018, disponible en: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/documents/temasJudiciales/Duraci%C3%B3n%20AR%20vFinal.pdf>.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, “Exposición de motivos”, *Gaceta*, México, Senado de la República, núm. 208, 15 de febrero de 2011, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRzZnngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgm.NveWn6w1myF26atvdqivlposIeSWVmBCz78AljAs+1xvqPMEHp64w==>.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2022.