

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

---

Roberto Avila Ornelas<sup>1</sup>

*Al Doctor Héctor Fix-Zamudio.*

*Padre académico de las reformas de 2011.*

*In memoriam.*

## **SUMARIO:**

*I. Introducción*

*II. Reformas constitucionales de 2011*

*III. Juicio de amparo*

*IV. Derechos humanos*

*V. Nueva Ley de Amparo*

*VI. Amparo contra actos de particulares*

*VII. Desarrollo jurisprudencial*

*VIII. Conclusiones*

*IX. Bibliografía*

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesor del Programa de Posgrado en Derecho de la misma institución.

# Q uórum 134 Legislativo

## I. Introducción

El 11 de marzo del presente año se publicó una muy importante y trascendente reforma a la Constitución relativa al Poder Judicial de la Federación, que de muchas maneras viene a complementar la promulgada en junio de 2011 en materia de amparo, que dio lugar a la posterior expedición de una nueva ley reglamentaria al respecto, así como al inicio de la décima época del Semanario Judicial de la Federación, que probablemente será superada con la nueva adecuación inaugurando la décimo primera época.

Aun así, no debe pasarse por alto el décimo aniversario de la reforma de 2011, dado que dichos trabajos legislativos, en su momento dieron lugar a una amplia discusión doctrinal que se reflejó en múltiples publicaciones relativas al novedoso modelaje que se le generó al juicio de amparo mexicano; obras que no sólo enriquecieron el debate teórico, sino que incluso alimentaron los criterios interpretativos de los operadores jurídicos.

Y al arribar a la primera década de todo lo anterior, vale la pena hacer un repaso respecto a la que se ha avanzado en este lapso, cuestión de la que se hace cargo la obra en que la presente monografía se inscribe.

El presente estudio, habrá de referirse a la posibilidad que se abrió a partir de la reforma constitucional en cita y su posterior desarrollo en la normatividad secundaria, de judicializar mediante el juicio de amparo actos a cargo de particulares; cuestión que con cierta timidez ya había abordado la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación previo a las modificaciones legales de referencia.

En tal virtud, en las páginas subsecuentes se hará primeramente una referencia a las modificaciones constitucionales de junio de 2011 (que en su caso será brevemente complementada puntualizando la parte relativa de la reforma de 2021), ya que si bien es cierto que los trabajos del presente volumen versan sólo respecto de la transformación del juicio de amparo, ello no puede desvincularse de la gran adecuación operada a nuestra norma fundamental

en materia de derechos humanos, pudiendo afirmarse que ambas reformas caminan en paralelo teniendo amplios vasos comunicantes entre sí.

En efecto, al contemplarse que el juicio de amparo sería el instrumento protector de los derechos humanos al interior del ordenamiento jurídico mexicano, era necesario que en el mismo se adoptara esta categoría en sustitución del antiguo concepto de *garantías individuales*.

Posteriormente habrá de analizarse la génesis de la nueva Ley de Amparo, porque es justamente ahí donde se introduce el tema central de las presentes líneas: la procedencia del juicio de amparo contra actos de particulares.

Y finalmente, se abordará el tópico en cuestión a partir de lo que señala la porción normativa que lo contempla, y del desarrollo jurisprudencial que al respecto se ha producido, segmento éste en el que se hará una relación sistemática y no cronológica.

Esto es, se analizarán algunos criterios emitidos por los tribunales federales expuestos temáticamente al margen de la temporalidad con que hayan sido expedidos; y desde luego que en cada caso se proporcionarán los datos de identificación de la tesis respectiva, que por supuesto incluye su fecha de publicación.

## II. Reformas constitucionales de 2011

En junio de 2011 se operaron dos importantes reformas a nuestra Constitución, una en materia de amparo, cuya conmemoración origina la presente obra, y otra en materia de derechos humanos, mismas que alteraron sensiblemente las competencias y facultades del Poder Judicial en general, y de la Suprema Corte en particular,<sup>1</sup> mismas que como ya se mencionó, vienen a ser continuadas con la promulgada en marzo de 2021.

---

1 Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, *Compilación de la normativa del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, disponible en: [www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017), p. 52.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

Dichas modificaciones continuaron la línea trazada por el Poder Revisor de la Constitución con las reformas de 1987, 1994, 1996 y 2006, cuya teleología ha sido alcanzar el equilibrio entre la legitimidad mayoritaria del poder público y la legalidad de su ejercicio,<sup>2</sup> y cuya consecuencia, se ha traducido en la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un verdadero tribunal constitucional, desde el punto de vista material.<sup>3</sup>

Las adecuaciones de referencia a la norma fundamental, implicaron que el máximo tribunal, en el plano jurídico, dejó de ser un órgano jurisdiccional federal de casación de último grado,<sup>4</sup> y en el político, se convirtió en un actor público de primer nivel en cuanto a su trascendencia y visibilidad.

Volviendo a las reformas de 2011, ambas son evidentemente complementarias<sup>5</sup> y merecedoras de un análisis conjunto; y si bien el presente estudio versa sobre el tema específico de la procedencia del juicio de amparo contra actos de particulares, vale la pena hacer un breve acercamiento general a las dos mutaciones de referencia a la norma fundamental, mismo que se hará en las dos secciones subsiguientes.

### III. Juicio de amparo

La reforma en cuestión se publicó el 6 de junio de 2011, y partiendo del principio de que el mismo es el instrumento de control constitucional más importante del orden jurídico mexicano,<sup>6</sup> modificó sustantivamente la

---

2 Cfr. BEGNÉ GUERRA, Alberto, *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, número 3, p. 8.

3 Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la transición democrática*, México, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, número 65, p. 119.

4 Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La justicia constitucional y la judicialización de la política”, *Constitución y constitucionalismo hoy*, Madrid, Fundación Manuel García-Pelayo, 2000, p. 572.

5 Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, *Compilación de la normativa...*, op. cit., p. 52.

6 Cfr. *Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Archivos

estructura fundamental del juicio de amparo, planteando básicamente los siguientes ejes rectores:

**1. Ampliación del objeto de tutela.** Se ensanchó el objeto de protección del juicio de amparo al contemplar en su ámbito de protección los derechos humanos tutelados por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, con lo cual equiparan estos instrumentos con las normas constitucionales,<sup>7</sup> integrando un bloque de constitucionalidad entre los referidos derechos reconocidos en la ley suprema y los tratados internacionales de los que México sea parte,<sup>8</sup> lo cual genera una nueva forma de entender el amparo<sup>9</sup> como un mecanismo protector de gran amplitud.

El establecimiento de un bloque de constitucionalidad, permite que sea posible impugnar un acto de autoridad que, aun no siendo violatorio de la norma fundamental, sí vulnera alguna norma internacional en materia de derechos humanos que esté integrada al ordenamiento jurídico nacional.

Con ello, el juicio de amparo puede funcionar tanto como medio de control constitucional, como de verificación de convencionalidad, dado que los jueces del orden interno lo son también de una comunidad transnacional con un sistema normativo a cuya atención están obligados, por lo que pueden

---

y Compilación de Leyes, 2020, disponible en: [www.legislacion.scjn.gob.mx](http://www.legislacion.scjn.gob.mx).

<sup>7</sup> Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, número 80, p. 38.

<sup>8</sup> Ello se hace en el artículo 103, fracción I, reformado, que dice:

*Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad 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;*

*[...]*

<sup>9</sup> Cfr. BRITO MELGAREJO, Rodrigo, “Comentario al artículo 103”, en MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y con jurisprudencia. Comentada por profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 2019, p. 413.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

ejercer el control convencional de referencia tanto con respecto de actos de autoridad, como con respecto de normas generales.<sup>10</sup>

Incluso en esa línea conceptual, el nuevo párrafo décimo segundo del artículo 100 (adicionado por la reforma de 2021), faculta al Consejo de la Judicatura Federal para que, atendiendo al interés social y al orden público, pueda alterar las reglas de turno y competencia para concentrar en determinados órganos jurisdiccionales asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos.<sup>11</sup>

**2. Interés legítimo.** Se introdujo la figura del interés legítimo respecto de juicios promovidos contra actos no jurisdiccionales, otorgando la categoría de quejoso a quien resulte afectado por un acto violatorio de un derecho reconocido por el orden jurídico, o se le perjudique en una situación de derecho derivada del propio ordenamiento; en tanto que en lo que hace a resoluciones jurisdiccionales, se mantiene el esquema de violación a un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.<sup>12</sup>

El interés legítimo parte del supuesto de la existencia de una norma que impone una conducta obligatoria al Estado, y si bien no se corresponde

---

<sup>10</sup> Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte...*, op. cit., pp. 194-196.

<sup>11</sup> Ello se dispone en el artículo 100, párrafo décimo segundo constitucional, adicionado en los términos siguientes:  
*Artículo 100.- [...]*

*El Consejo de la Judicatura Federal podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. La decisión sobre la idoneidad de la concentración deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.*  
[...]

<sup>12</sup> Lo anterior se deduce del artículo 107, fracción I, reformado, que indica:

*Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

*Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;*

[...]

con un derecho subjetivo específico, sí se afecta la esfera jurídica de alguna persona concreta.<sup>13</sup>

Este interés supone la existencia de tutela jurídica en una norma, pero no requiere que el promovente del amparo sea titular del derecho protegido, es decir de un derecho subjetivo, ni que resienta un perjuicio de manera personal y directa; sino que basta con que se vea afectado en virtud de su específica situación frente al orden jurídico,<sup>14</sup> con lo cual se abre la posibilidad de judicializar actos que afecten intereses colectivos o difusos.<sup>15</sup>

**3. Modificación del principio de relatividad.** La reforma alteró el principio histórico de relatividad de las sentencias de amparo conocido como *fórmula Otero*, generando un sistema atenuado de efectos generales<sup>16</sup> de las sentencias de amparo, que además no es aplicable en materia tributaria, lo cual constituye un monumental defecto de la reforma, puesto que el grueso de las normas generales que son sometidas a control mediante el juicio de amparo, versan sobre el tema impositivo, error éste que, por desgracia, sobrevivió a la reforma de 2021.

<sup>13</sup> Cfr. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 2004. p. 57.

<sup>14</sup> Cfr. SILVA RAMÍREZ, Luciano, “Comentario al artículo 107”, en MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (coord.), *op. cit.*, p. 437.

<sup>15</sup> Cfr. ZALDÍVAR LELO DE LARREA... *Hacia una nueva...*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>16</sup> Así se dispone en el artículo 107, fracción II, párrafos primero a cuarto reformado, que dicen lo siguiente:

*Artículo 107.- [...]*

*II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.*

*Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.*

*Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.*

*[...]*

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

Además, implica un contrasentido dado que permite que una norma general declarada contraria a la Constitución, puede seguirse aplicando válidamente a los destinatarios de la misma, lo cual no sólo es ilógico e injusto, sino que violenta los principios de democracia constitucional que orientan la vida nacional por disposición de la propia norma fundamental, puesto que hace nugatorio los principios de supremacía constitucional e igualdad; generándose en los hechos un doble sistema normativo, uno de *primera* integrado por las normas tributarias, que si bien pueden someterse a dicho medio de control, no pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico en caso de estimarse inconstitucionales; y otro de *segunda*, conformado por el resto de las normas generales que, de tenerse por contrarias a la ley suprema, sí pueden ser materia de una declaratoria general que las invalide.<sup>17</sup>

El modelo diseñado por el Poder Revisor de la Constitución en 2011, señala que al establecerse jurisprudencia por reiteración respecto de la inconstitucionalidad de una norma general, la Corte debe notificarlo a la autoridad emisora, y si en un plazo de noventa días no se ha subsanado la contrariedad a la norma fundamental, el máximo tribunal puede hacer la declaración general de inconstitucionalidad, para lo cual debe contarse con una votación calificada de cuando menos ocho Ministros, fijando los alcances y condiciones de la misma.

El nuevo esquema generado en la reforma de 2021, señala en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 reformado, que al establecerse jurisprudencia respecto a la inconstitucionalidad de una norma general, sea por reiteración por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito o por precedentes por sentada por la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de ésta lo notificará a la autoridad emisora, y si en un plazo de noventa días no se corrige lo anterior, el máximo tribunal emitirá la declaratoria general de

---

<sup>17</sup> Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, "La declaratoria general de inconstitucionalidad en el nuevo juicio de amparo mexicano", en LUIS ORTIZ, Noé (coord.), *Estudios sobre el nuevo juicio de amparo*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico, 2015, pp. 338-340.

inconstitucionalidad, que debe ser aprobada por una mayoría calificada de ocho votos.<sup>18</sup>

Empero, se deja intocado el párrafo cuarto de la fracción en comento, que es el que prevé que la figura de la declaratoria general no se aplique a las normas generales en materia tributaria.

Pese a sus limitaciones y lo complicado de su funcionamiento, las reformas comentadas, constituyen un avance en nuestro sistema de control constitucional, aunque bastante corto, puesto que abre la posibilidad al otorgamiento de efectos generales a las interpretaciones del máximo tribunal respecto de normas generales no tributarias, con lo cual se refresca tímidamente el juicio de amparo.<sup>19</sup>

**4. Nuevo esquema del amparo directo.** El juicio de amparo directo contemplado en el ordenamiento jurídico mexicano, que en la práctica ha estado orientado siempre de forma muy cercana hacia la tramitación de un recurso de casación,<sup>20</sup> sufrió una modificación que claramente se orienta a hacerlo más efectivo como medio de control procesal, misma que puede desdoblarse en tres aspectos.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Así se contempla en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, reformado, cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*[...]*

*II. [...]*

*Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.*

*[...]*

<sup>19</sup> Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte...*, op. cit., p. 198.

<sup>20</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 130.

<sup>21</sup> Así se desprende del artículo 107, fracción III, inciso a) reformado, que dice lo siguiente:

*Artículo 107.- [...]*

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

Primeramente se impone al quejoso la carga de invocar todas las violaciones procesales que estime pueden violar sus derechos, y que se hayan cometido en el procedimiento de origen.

Por otra parte se obliga a los órganos judiciales a decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hagan valer o se aprecien en suplencia de la queja, ello con la finalidad de que en un solo juicio queden resueltos la totalidad de los planteamientos relativos a probables violaciones procesales en que se haya incurrido durante la secuela procesal, con lo cual se pretendía terminar con la práctica viciosa de los *amparos para efectos*.

Y lo anterior se complementa con la figura del amparo adhesivo, que permite a la parte que haya obtenido una sentencia favorable promover juicio de amparo con el objeto de mejorar las consideraciones del fallo definitivo que se combata.

Además, en el amparo directo subsiste la necesidad del interés jurídico para promover el juicio, dado que resulta ilógico que en una relación procesal en

---

*III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

*a). Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.*

*La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.*

*Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.*

*Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;*

[...]

## Q<sub>134</sub>

la que las partes acuden con idéntico interés, pueda un tercero interferir con la marcha del litigio apoyado en un interés diverso, lo cual además haría prácticamente imposible que se ejecutaran las ejecutorias pronunciadas por los órganos jurisdiccionales.<sup>22</sup>

Y en lo que toca al recurso de revisión en amparo directo, la reforma de 2021, lo modifica sensiblemente al prever que la procedencia del mismo dependerá de que el asunto en que se plantee, a juicio de la Suprema Corte, revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, sin que proceda recurso alguno contra el auto que deseche la revisión.<sup>23</sup>

Es de desearse que la Corte mantenga criterios amplios para considerar la trascendencia de los asuntos en los que se haga valer el recurso en comento, pues en caso contrario, la modificación aludida podría convertirse en los hechos en el réquiem del amparo directo en revisión.

### IV. Derechos humanos

La segunda de las reformas que se comentan, fue publicada el 10 de junio de 2011, e implicó la constitucionalización de los *derechos humanos*, abandonando el antiguo concepto de *garantías individuales*, y generando

---

<sup>22</sup> Cfr. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva...*, op. cit., p. 64.

<sup>23</sup> Así se desprende del artículo 107, fracción IX, constitucional reformado, que a la letra dice lo siguiente:  
*Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

[...]

*IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;*

[...]

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

una base en la norma fundamental para interpretar y desarrollar los referidos derechos fundamentales.<sup>24</sup>

El nuevo texto reafirma la idea del *bloque de constitucionalidad* que ya se había contemplado en la reforma del 6 de junio, mismo que implica la integración de una serie de normas con rango constitucional que no están contenidas directamente en la ley fundamental, pero a los que ésta misma integra al hacer expresa referencia a ellas, que en el caso son los tratados internacionales que contengan derechos humanos.<sup>25</sup>

Dicha gama de derechos, no obstante a que pretenden ser obligatoriamente reconocidos a nivel mundial en tratados internacionales, se reconocen expresamente en la norma suprema, señalándose además cuatro principios básicos para su observancia, que implica su promoción, respeto, protección y garantía, mismos principios que consisten en la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En un sentido amplio, puede entenderse que los derechos humanos deben ser reconocidos a favor de todas las personas sin excepción, entendiendo así el principio de *universalidad*; interpretados de manera sistemática, de modo que no pueda contemplarse uno de ellos sin afectar a otros, lo que abarca la

---

<sup>24</sup> Ello se deduce del artículo 1º, párrafos primero a tercero, constitucional, que dice:

*Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

[...]

<sup>25</sup> Cfr. BOBADILLA CASTILLO, Zaudisareth, “Comentario al artículo 1º”, en MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (coord.), *op. cit.*, p. 2.

*interdependencia e indivisibilidad*; y apuntando a favorecer a las personas sin retrocesos en su reconocimiento, lo que se refiere a la *progresividad*.<sup>26</sup>

Por otra parte, es claro que por virtud de la reforma los tratados internacionales con contenido en materia de derechos humanos son derecho positivo de nuestro ordenamiento jurídico, razón por la cual es obligatoria su observancia por el Estado mexicano,<sup>27</sup> lo que ha llevado a la Suprema Corte de Justicia a generar un esquema de cumplimiento del sistema convencional interamericano de protección de los derechos humanos, puesto que forma parte de él, a partir de la resolución del expediente varios 912/2010,<sup>28</sup> derivado de una consulta a trámite realizada por su Presidente y conocido públicamente como *caso Radilla*, y de la resolución de la contradicción de tesis 293/2011; instrumentos en los que ha venido fijando una serie de ejes rectores de interpretación relativos al tema de referencia,<sup>29</sup> mismos en los que no se abunda en el presente estudio porque rebasan su objeto.

## V. Nueva Ley de Amparo

Como consecuencia de las reformas antes referidas, el 2 de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la

<sup>26</sup> Cfr. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, disponible en: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx). pp. 9-12.

<sup>27</sup> Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte de Justicia...*, op. cit., p. 325.

<sup>28</sup> Vid. "Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y Votos Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo", *Diario Oficial de la Federación*, México, Tomo DCXCVII, Número 2, 4 de octubre de 2011, pp. 174-236.

<sup>29</sup> Al respecto vid. AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte de Justicia...*, op. cit., pp. 327-329.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ello constituyó el esfuerzo del legislador federal para armonizar la normatividad secundaria con el nuevo diseño constitucional en materia de amparo y derechos humanos, e implicó una drástica recomposición del principal instrumento protector de derechos fundamentales con que cuenta el ordenamiento jurídico mexicano, ajuste que deberá realizarse nuevamente a la luz de la reforma de 2021.<sup>30</sup>

La nueva legislación en cuestión se hace cargo de múltiples temas (ampliación del objeto de tutela, nuevo esquema de legitimación activa, actualización de la importante figura de la suspensión, rediseño del amparo directo, creación de Plenos de Circuito para resolver contradicciones de tesis en materia de legalidad, etcétera)<sup>31</sup> que desde luego rebasan el objeto de análisis de estas páginas que sólo se refieren a la posibilidad de impugnar mediante el juicio de amparo, actos de particulares.

Empero, es necesario señalar que el origen de la nueva Ley de Amparo se encuentra en el ejercicio que en 1999 llevara a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrando una comisión plural que se hiciera cargo de revisar el marco jurídico aplicable de referencia,<sup>32</sup> y de ser el caso propusiera las reformas pertinentes, y del que resultó un proyecto de nueva legislación de amparo.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Así se desprende del artículo segundo transitorio de decreto de reformas respectivo, que dice:  
*Segundo.- El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria derivada del mismo.*

<sup>31</sup> Al respecto *vid.* FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *op. cit.*

<sup>32</sup> *Cfr. Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p. 9.

<sup>33</sup> *Cfr.* AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte de Justicia...*, *op. cit.*, p. 239.

Ello se debió a la conciencia del propio alto tribunal de que la sociedad actual demanda mayores garantías y controles frente al poder, lo que debe traducirse en un sistema de justicia que sea capaz de asegurar una pronta completa e imparcial administración de justicia, lo que requiere de mejores leyes para garantizar la plena vigencia de la Constitución,<sup>34</sup> siendo necesario en consecuencia contar con un mejor cuerpo normativo regulador del juicio de amparo.<sup>35</sup>

Así, se integró la *Comisión de Análisis y Propuestas para una Nueva Ley de Amparo*,<sup>36</sup> cuyos miembros provenían tanto del trabajo jurisdiccional de carrera (en diversos niveles), como de la academia y el litigio, misma que, siguiendo los lineamientos emitidos por el Pleno de la Corte, consultó no sólo a los conocedores de la materia del amparo, sino a la sociedad en general en un ejercicio entonces inusual de democracia participativa cuya filosofía puede resumirse afirmándose que la intención fue que todo el que tuviera que decir algo respecto del juicio de amparo, lo hiciera.<sup>37</sup>

De ello resultó un primer producto<sup>38</sup> que no sólo contenía la propuesta de una nueva ley, sino también el proyecto de modificación constitucional en los casos en que el contenido normativo que se sugería así lo requiriera; material que se analizó en un *Congreso Nacional de Juristas*, organizado por la Suprema Corte en la ciudad de Mérida, del 6 al 8 de noviembre de 2000, de cuyos trabajos se replantearon varios de los contenidos del documento inicial, quedando todo a disposición del Tribunal Pleno de la Corte, que después de estudiarlo en varias sesiones privadas emitió el producto final, no como proyecto de una simple reforma a la ley entonces en vigor, sino como

34 Cfr. *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 7-12.

35 Cfr. SILVA MEZA, Juan N., *Hacia la nueva Ley de Amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, Colección discursos, número 7, p. 6.

36 La comisión en cuestión quedó formalmente integrada el 17 de noviembre de 1999 y sus integrantes fueron el doctor José Ramón Cossío Díaz, el Magistrado César Esquinca Muñoa, el doctor Héctor Fix-Zamudio, el licenciado Javier Quijano Baz, el Ministro Humberto Román Palacios, quien fungió como coordinador de la misma, el Magistrado Manuel Ernesto Saloma Vera, el Ministro Juan Silva Meza; y el doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

37 Cfr. SILVA MEZA, Juan N., *Hacia la nueva..., op. cit.*, pp. 8-9.

38 *Vid. Proyecto de Ley de Amparo..., op. cit.*

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

un documento jurídico que recoge nuevas instituciones o mejora algunas otras,<sup>39</sup> y que en su momento sirvió de base para la multicitada reforma constitucional, así como para los trabajos legislativos del Congreso de la Unión para implementar la legislación secundaria respectiva.

### VI. Amparo contra actos de particulares

El tema del que se ocupan estas líneas, surge de la modificación del concepto de autoridad responsable que se introduce en el nuevo marco jurídico, como una entidad con la capacidad de dictar, ordenar ejecutar o tratar de ejecutar actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; pudiendo los particulares tener la calidad en cuestión cuando realicen actos equivalentes que afecten derechos en los mismos términos ya señalados, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general,<sup>40</sup> con lo cual se incluyen tanto a los órganos del Estado, como a los que forman el aparato paraestatal y, como ya se vio, a los particulares en determinados supuestos.<sup>41</sup>

Al respecto, en el proyecto de ley elaborado por el Pleno de la Corte, se razonó que tal propuesta tenía por finalidad priorizar la naturaleza propia del acto

<sup>39</sup> Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte...*, op. cit. p. 19.

<sup>40</sup> Así se señala en el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, en los términos siguientes:

*Artículo 5º.- Son partes en el juicio de amparo:*

[...]

*II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.*

*Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.*

[...]

<sup>41</sup> Cfr. QUIJANO BAZ, Javier, "Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo", en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 466.

## Q<sup>134</sup>

---

reclamado, por encima del carácter formal de quien lo emite, ya que, sobre todo en el derecho administrativo moderno, se presentan múltiples casos en los que organismos descentralizados, e inclusive personas particulares, realizan actividades que originariamente presta el Estado, y que en su actividad pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados, siendo necesario que las violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados sean reparadas sin importar de donde emanen; por ello se privilegió la naturaleza del acto reclamado, en lugar de establecer un catálogo de entidades en contra de las cuales procedería el juicio de amparo, ya que atento a la dinámica social, sería imposible de prever de manera exacta cómo evolucionaría éste, generándose en consecuencia un concepto abierto que permita su actualización a través de la interpretación jurisdiccional.<sup>42</sup>

Y si bien en el artículo 107 constitucional no se define a la autoridad responsable, los conceptos anteriores sí fueron tomados en cuenta en la exposición de motivos de la reforma a la norma fundamental, en donde se señaló que las nuevas bases supremas del juicio de amparo, deberían ser desarrolladas en la legislación secundaria, enfatizándose que a través del juicio de garantías se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares, debiéndose reconocer la posibilidad de que los referidos particulares violenten derechos sociales cuando tengan a su cargo la prestación de servicios públicos o de interés público, o bien, cuando actúen en ejercicio de funciones públicas.<sup>43</sup>

Y durante los trabajos legislativos para elaborar la nueva ley, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores, se razonó al respecto que la teoría tradicional de los derechos fundamentales implicaba que sólo fueran oponibles ante los actos del Estado, a partir de un concepto de verticalidad vinculado con la noción de *garantías individuales* que supone una relación de supra-subordinación entre el gobernado y los órganos de autoridad, por lo que se restringía el concepto de autoridad responsable a aquella que fuere

---

<sup>42</sup> Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte...*, op. cit., pp. 34-76.

<sup>43</sup> Cfr. *Procedimiento legislativo...*, op. cit.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

constituida con ese carácter conforme a la ley o que bien dispusiera directa o indirectamente de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones, idea que ha quedado rebasada por la realidad actual atento a tres razones principales:

El surgimiento de los derechos económicos, sociales y culturales que han transformado el papel del Estado que debe ser percibido como un aliado de las personas para hacer efectivos estos derechos; el hecho de que hoy en día la vulneración más importante de ciertos derechos humanos (como el medio ambiente, la intimidad, las comunicaciones privadas y la protección de datos personales), no proviene sólo del Estado, sino también de la actuación de los particulares; y que la vía de protección procesal que permite prevenir o reparar violaciones de derechos humanos realizadas por particulares era prácticamente nula o de una eficacia muy limitada.<sup>44</sup>

Así pues, se introdujo una nueva definición de *autoridad responsable*, que en la línea general de lograr la mayor judicialización posible de los actos de autoridad, amplía sustancialmente el concepto en cuestión dejando a un lado la naturaleza jurídica formal del ente emisor del acto reclamado, apelando a la ya referida posibilidad de crear, modificar o extinguir, de manera unilateral y obligatoria, situaciones jurídicas,<sup>45</sup> lo cual ensancha la posibilidad de someter a control actos violatorios de derechos fundamentales, haciendo posible que se combatan todos los posibles desvíos de poder.<sup>46</sup>

Lo anterior constituye un principio de respuesta frente a los poderes privados, no regulados o regulados con insuficiencia, ya que con la fórmula

---

<sup>44</sup> Cfr. *Procedimiento legislativo del decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, 2020, disponible en: [www.legislacion.scjn.gob.mx](http://www.legislacion.scjn.gob.mx).

<sup>45</sup> Cfr. AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte de Justicia...*, op. cit., pp. 252-253.

<sup>46</sup> Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, op. cit., p. 100.

ahora vigente, el amparo no sólo procede contra todos los entes estatales, sino incluso contra ciertos actos de individuos particulares,<sup>47</sup> con lo cual se supera la restricción absoluta que existía tanto en la jurisprudencia como en la doctrina tradicional de carácter eminentemente apologética y desvinculada del procesalismo científico<sup>48</sup> que consideraba que únicamente los órganos del Estado podían constituirse como *autoridad*,<sup>49</sup> concepción ésta que evidentemente había sido superada por la dinámica del Estado contemporáneo, sobre todo en su segmento administrativo.

Y lo abierto del concepto en cuestión, implica la necesidad de que los jueces lo doten de contenido específico y decidan si el acto de autoridad es tal en cada caso concreto, lo que asegura la adecuación de la ley a las cambiantes circunstancias sociales, evitando así su desfasamiento;<sup>50</sup> tema al que se hará referencia en el apartado siguiente.

## VII. Desarrollo jurisprudencial

Como acaba de verse en el punto anterior, lo abierto del concepto de *autoridad responsable* ha generado un proceso de creación jurisprudencial al respecto, mismo que será materia de análisis en las próximas páginas.

Por principio de cuentas debe señalarse que previo a la modificación legislativa que se comenta, la jurisprudencia de la Suprema Corte ya había trazado algunas líneas relativas a la ampliación del concepto de *autoridad responsable*.

En efecto, durante la novena época del Semanario Judicial de la Federación se estableció que para determinar si un ente puede considerarse como *autoridad* para efectos del juicio de amparo, debe examinarse si cuenta con facultades

---

47 Cfr. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva...*, op. cit., p. 74.

48 Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos...*, op. cit., p. 159.

49 Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, op. cit., p. 95.

50 Cfr. QUIJANO BAZ, Javier, "Proyecto de la Suprema Corte...", op. cit., p. 467.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

para tomar decisiones que se traduzcan en una afectación unilateral a la esfera jurídica de una persona, esto es crear, modificar o extinguir por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados,<sup>51</sup> además de que se establezca una relación de supra a subordinación entre el emisor y el receptor del acto.<sup>52</sup>

Posterior a la promulgación del nuevo sistema normativo del que estas páginas se ocupan, la Suprema Corte señaló que lo abierto de la terminología utilizada por el legislador, genera la necesidad de hacer la interpretación normativa respectiva, misma que *debe abordarse mediante la exclusión de los extremos y optarse por una modalidad interpretativa intermedia* (sic), conforme a la cual debe seguirse un estándar de dos pasos:

Uno que consiste en relacionar la violación constitucional con el ejercicio de una prerrogativa cuya fuente sea de una autoridad en términos generales (lo que significa que debe comprobarse que la autoridad a través de alguna norma haya otorgado los medios para posicionar al particular en una situación diferenciada que le permite generar actos que potencialmente pueden ser violatorios de derechos humanos); y otro que se conforma por la evaluación de la materialidad de dicha prerrogativa (o sea verificar si el acto reviste un interés público diferenciado porque su ejercicio cuenta con privilegios o beneficios asociados al ejercicio de una autoridad; o porque correspondiendo originalmente a una autoridad, se ejerza de manera delegada por el particular; o porque la materialidad de la acción se vincule con ciertas obligaciones correspondientes a derechos sociales cuya responsabilidad sea del Estado Mexicano).<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Tesis P. XXVIII/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, p. 119. *AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACION LABORAL.*

<sup>52</sup> Tesis 2ª/J. 56/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, p. 31. *COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.*

<sup>53</sup> Tesis 1ª. XXI/2020 (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo IV, Libro 77, agosto de 2020, p. 3041. *AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO.*

Por ello, el Poder Judicial de la Federación ha venido generando el desarrollo interpretativo del mismo, razonando que la existencia de violaciones a derechos humanos cometidas por particulares no debía ser ajena al esquema de protección de los sistemas de control de la constitucionalidad, siendo intrascendente el hecho de que se deriven de una relación bilateral consensuada, ya que ello iría claramente en contra de la teleología de la reforma constitucional respectiva.<sup>54</sup>

Así, se ha establecido que la nueva definición normativa, claramente se aleja de la naturaleza formal del emisor del acto para atender al hecho de que el mismo derive de una norma general constitutiva de una potestad cuyo ejercicio es irrenunciable por ser de naturaleza pública,<sup>55</sup> debiendo además tener un margen de discrecionalidad.<sup>56</sup>

O sea que el acto se realice en virtud de una facultad otorgada por el Estado para ejercer una función regulada en una norma general, de tal suerte que se asimile al servicio que debería brindar un ente público, sin que sea necesario que el particular forme parte del ente estatal.<sup>57</sup>

---

**54** Tesis I.10°.A.12 K (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo VI, Libro 67, junio de 2019, p. 5383. *UNIVERSIDADES PRIVADAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO TRANSGREDEN DERECHOS HUMANOS EN ACTOS AJENOS A LA INSCRIPCIÓN, INGRESO, EVALUACIÓN, PERMANENCIA O DISCIPLINA DE SUS ALUMNOS [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2ª/J. 65/2018 (10ª)].*

**55** Tesis IV.2°.A.61 K (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 7, junio de 2014, p. 1609. *AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. EL INSTITUTO DE CONTADORES PÚBLICOS DE NUEVO LEÓN, ASOCIACIÓN CIVIL, NO TIENE DICHO CARÁCTER AL IMPONER SANCIONES A SUS MIEMBROS, CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO DE SU NORMATIVA INTERNA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).*

**56** Tesis 2ª/J. 112/2015 (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 23, octubre de 2015, p. 1797. *ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). AL RETENER EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE LA SUBCUENTA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.*

**57** Tesis I.3°.C.213 C (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 19, junio de 2015, p. 1970. *CONCURSO MERCANTIL ESPECIAL. EL SÍNDICO DE LA EMPRESA CONCURSADA AL TENER FUNCIONES REGULADAS EN UNA NORMA GENERAL, TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.*

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES

Roberto Avila Ornelas

Y para que proceda el juicio de amparo en contra de actos de particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad, es necesario que éstos se coloquen en un plano semejante a una autoridad en estricto sentido, realizando actos unilaterales, imperativos y coercitivos, y que además actúen en auxilio o en cumplimiento de un acto de autoridad,<sup>58</sup> siendo además necesario que su actuación derive de una norma general,<sup>59</sup> implicando lo anterior que la situación en la que ocurre el acto reclamado, debe ser ajeno al ámbito privado o particular contractual de los partícipes y derivar de una relación de supra a subordinación.<sup>60</sup>

En tal virtud, debe verificarse que el acto que se atribuye al particular haya sido realizado en un plano de supra a subordinación, sin la intervención de quien se duele del mismo y con sustento en una norma general, que se traduzca en la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas; y que no existe un medio de defensa mediante el que pueda combatirse.<sup>61</sup>

---

**58** Tesis I.13°.C.1 K (10ª), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 3, Libro XXIII, agosto de 2013, p. 1574. *AUTORIDAD POR EQUIVALENCIA. NO LO ES LA INSTITUCIÓN FINANCIERA ENAJENANTE, SI LOS ACTOS RECLAMADOS DERIVAN DE LA VENTA O ENAJENACIÓN DE BIENES REALIZADA COMO ENTIDAD FIDUCIARIA EN CUMPLIMIENTO Y EJERCICIO DE LOS ACUERDOS PRIVADOS CELEBRADOS POR LAS CONTRATANTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 403 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO (ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE).*

**59** Tesis XXVI.2 A (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo IX, Libro 2, enero de 2014, p. 3049. *DETERMINACIONES ADOPTADAS POR LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LOS SINDICATOS, A TRAVÉS DE LAS CUALES IMPONEN SANCIONES A SUS MIEMBROS. NO CONSTITUYEN ACTOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.* Tesis XXVII.3°.14 K (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 6, mayo de 2014, p. 1984. *DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SI DE SU ANÁLISIS SE ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE UN PARTICULAR ASIMILADO A AUTORIDAD QUE NO FUE SEÑALADO COMO RESPONSABLE, DEBE PREVENIRSE AL QUEJOSO PARA QUE SUBSANE ESA OMISIÓN.*

**60** Tesis XVI.1°.A.22 K (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 19, junio de 2015, p. 1943. *ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN.*

**61** Tesis VI.3°.A.6 K (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 20, julio de 2015, p. 1624. *ACTOS DE PARTICULARES EQUIPARABLES A LOS DE AUTORIDAD. SUS CARACTERÍSTICAS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA.*

En otras palabras debe cotejarse que el acto violatorio de derechos fundamentales atribuido al particular, haya sido emitido en ejercicio de funciones que le son propias, en términos de la norma general que lo regule;<sup>62</sup> es decir que no sólo debe analizarse el acto, sino además si éste deriva de las facultades u obligaciones establecidas en una norma y afecta derechos.<sup>63</sup>

Y atendiendo a todos los posibles actos de autoridad que pueden surgir en la realidad estatal, los entes particulares pueden incurrir en aquellos que se derivan de la delegación de funciones públicas, actuando como agentes colaboradores del Estado; y en aquellos relacionados con el derecho a la información, relacionados con los principios de transparencia y rendición de cuentas, en el caso de que manejen recursos públicos.<sup>64</sup>

## VIII. Conclusiones

1. La teleología de las reformas constitucionales de junio de 2011, junto con las de 1987, 1994, 1996 y 2006, ha sido alcanzar el equilibrio entre la legitimidad mayoritaria del poder público y la legalidad de su ejercicio.
2. Ello se ha traducido en la transformación material de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional, dejando de ser un órgano de

<sup>62</sup> Tesis I.1º.A.13 K (10º), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 4, marzo de 2014, p. 1887. *PARTICULARES EN EL JUICIO DE AMPARO. CASOS EN QUE PUEDEN SER LLAMADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO)*.

<sup>63</sup> Tesis XI.1º.A.T.25 K (10º), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo IV, Libro 23, octubre de 2015, p. 3823. *AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO. PARA DETERMINAR SI UN PARTICULAR ENCUADRA EN ESA CATEGORÍA, NO SÓLO DEBE ANALIZARSE SU ACTO U OMISIÓN EN SÍ, SINO ADEMÁS SI AFECTA DERECHOS Y DERIVA DE LAS FACULTADES U OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA NORMA*.

<sup>64</sup> Tesis PC.IA. J/74 A (10º), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 32, julio de 2016, p. 1205. *FEDERACIONES DEPORTIVAS MEXICANAS. SON PARTICULARES EQUIPARADOS A UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO EJERCEN, POR DELEGACIÓN, FUNCIONES PÚBLICAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, ACTUANDO COMO AGENTES COLABORADORES DEL GOBIERNO FEDERAL Y COMO CONSECUENCIA DE MANEJAR RECURSOS PÚBLICOS*.

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES**

**Roberto Avila Ornelas**

casación de último grado, convirtiéndose además en un actor público de gran trascendencia y visibilidad.

3. La reforma en materia de amparo parte del principio de que el mismo es el instrumento de control constitucional más importante de nuestro orden jurídico y modifica su estructura fundamental de la siguiente forma:
4. Se ensancha su objeto de tutela contemplando en su ámbito de protección los derechos humanos tutelados por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, equiparándolos con las normas constitucionales e integrando un bloque de constitucionalidad, lo que permite la impugnación de un acto de autoridad que, aun no siendo violatorio de la norma fundamental, sí vulnera alguna norma internacional en materia de derechos humanos que esté integrada a nuestro ordenamiento jurídico; pudiendo entonces el juicio de amparo funcionar tanto como medio de control constitucional, como de verificación de convencionalidad.
5. Se introduce la figura del interés legítimo respecto de juicios promovidos contra actos no jurisdiccionales, otorgando la categoría de quejoso a quien resulte afectado por un acto violatorio de un derecho reconocido por el orden jurídico, o se le perjudique en una situación de derecho derivada del propio ordenamiento.
6. Este interés supone la existencia de tutela jurídica en una norma, pero no requiere que el promovente del amparo sea titular del derecho protegido, ni que resienta un perjuicio de manera personal y directa; bastando con que se vea afectado en virtud de su específica situación frente al orden jurídico, con lo cual se abre la posibilidad de judicializar actos que afecten intereses colectivos o difusos.
7. Se modificó el principio de relatividad de las sentencias de amparo, generando un sistema atenuado de efectos generales de las sentencias de amparo, que además no es aplicable en materia tributaria.

## Q<sub>134</sub>

---

8. En el juicio de amparo directo se impone al quejoso la carga de invocar todas las violaciones procesales cometidas en el procedimiento de origen que pudieran violar sus derechos; y se obliga a los órganos judiciales a decidir respecto de todas ellas.
9. Lo anterior se complementa con la figura del amparo adhesivo, que permite a la parte que haya obtenido una sentencia favorable promover juicio de amparo con el objeto de mejorar las consideraciones del fallo definitivo que se combata.
10. La reforma relativa a derechos humanos, implica su constitucionalización, al tiempo que genera para interpretarlos y desarrollarlos cuatro principios básicos para su observancia que consisten en la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
11. Por otra parte, la Suprema Corte ha generado un esquema de cumplimiento del sistema convencional interamericano de protección de los derechos humanos, fijando una serie de ejes rectores de interpretación relativos al tema de referencia.
12. Consecuentemente a lo anterior el 2 de abril de 2013 se publicó la nueva legislación secundaria en materia de amparo en la que se modifica el concepto de autoridad responsable como una entidad con la capacidad de dictar, ordenar ejecutar o tratar de ejecutar actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.
13. Con ello los particulares pueden considerarse como autoridad cuando realicen actos que afecten derechos en los mismos términos ya señalados, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general, con lo que se deja de lado la naturaleza jurídica formal del ente emisor del acto reclamado.
14. Lo anterior constituye un principio de respuesta frente a los poderes privados, no regulados o regulados con insuficiencia.

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011  
Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES**

**Roberto Avila Ornelas**

15. Lo abierto del concepto ha hecho necesario que los jueces lo doten de contenido en cada caso concreto.
16. Ya durante la novena época del Semanario Judicial de la Federación se estableció que para determinar si un ente puede considerarse como *autoridad* para efectos del juicio de amparo, debe examinarse si cuenta con facultades para tomar decisiones que se traduzcan en una afectación unilateral a la esfera jurídica de una persona, además de que se establezca una relación de supra a subordinación entre el emisor y el receptor del acto.
17. Posterior a la promulgación del nuevo sistema de amparo, la Suprema Corte señaló que para interpretar la norma en comento debe seguirse un estándar de dos pasos: relacionar la violación constitucional con el ejercicio de una prerrogativa cuya fuente sea de una autoridad en términos generales; y evaluar la materialidad de dicha prerrogativa.
18. Se ha razonado que la existencia de violaciones a derechos humanos cometidas por particulares no debe ser ajena al esquema protector del control de la constitucionalidad.
19. Se ha establecido que la nueva definición normativa se aleja de la naturaleza formal del emisor del acto para atender al hecho de que el mismo derive de una norma general constitutiva de una potestad irrenunciable por ser de naturaleza pública, debiendo además tener un margen de discrecionalidad; es decir que el acto debe asimilarse al servicio que debería brindar un ente público, sin que sea necesario que el particular forme parte del ente estatal.
20. La situación en la que ocurre el acto reclamado, debe ser ajeno al ámbito privado o particular contractual de los partícipes y derivar de una relación de supra a subordinación.
21. Atendiendo a todos los posibles actos de autoridad que pueden surgir en la realidad estatal, los entes particulares pueden incurrir en aquellos que

se derivan de la delegación de funciones públicas, actuando como agentes colaboradores del Estado.

## IX. Bibliografía

AVILA ORNELAS, Roberto, *Compilación de la normativa del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, [www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017).

AVILAORNELAS, Roberto, “La declaratoria general de inconstitucionalidad en el nuevo juicio de amparo mexicano”, en LUIS ORTIZ, Noé (coord.), *Estudios sobre el nuevo juicio de amparo*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico, 2015.

AVILA ORNELAS, Roberto, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la transición democrática*, México, Editorial Porrúa; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, Número 65.

BEGNÉ GUERRA, Alberto, *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político–electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, Número 3.

BOBADILLA CASTILLO, Zaudisareth, “Comentario al artículo 1º”, en MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y con jurisprudencia. Comentada por profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 2019.

BRITO MELGAREJO, Rodrigo, “Comentario al artículo 103”, en MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (coord.), *Constitución Política de los*

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011  
Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES**

**Roberto Avila Ornelas**

*Estados Unidos Mexicanos. Comentada y con jurisprudencia. Comentada por profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 2019.*

*Diario Oficial de la Federación, México, Tomo DCXCVII, Número 2, 4 de octubre de 2011.*

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional, Número 80.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La justicia constitucional y la judicialización de la política”, *Constitución y constitucionalismo hoy*, Madrid, Fundación Manuel García-Pelayo, 2000.

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo IX, Libro 2, enero de 2014.*

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 4, marzo de 2014.*

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 6, mayo de 2014.*

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 7, junio de 2014.*

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 19, junio de 2015.*

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, Libro 20, julio de 2015.

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo IV, Libro 23, octubre de 2015.

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, Libro 32, julio de 2016.

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo VI, Libro 67, junio de 2019.

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo IV, Libro 77, agosto de 2020.

*Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, disponible en: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).

*Procedimiento legislativo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, 2020, disponible en: [www.legislacion.scjn.gob.mx](http://www.legislacion.scjn.gob.mx).

*Procedimiento legislativo del decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de La República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación; Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, 2020,

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011  
Y EL AMPARO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES**

**Roberto Avila Ornelas**

disponible en: [www.legislacion.scjn.gob.mx](http://www.legislacion.scjn.gob.mx).

*Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

*Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

QUIJANO BAZ, Javier, “Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo”, en VEGA GÓMEZ Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 4. Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, Libro XXIII, agosto de 2013.

SILVA MEZA, Juan N., *Hacia la nueva Ley de Amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, Colección discursos, Número 7.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, “Comentario al artículo 107”, en MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos*

## Q<sup>134</sup>

---

*Mexicanos. Comentada y con jurisprudencia. Comentada por profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 2019.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 2004.