

ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA LEY DE AMPARO. RETOS DEL AMPARO MEXICANO EN EL CONTEXTO DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

SOME CONSIDERATIONS ON THE LAW OF AMPARO. CHALLENGES OF THE MEXICAN AMPARO IN THE CONTEXT OF THE 1917 FEDERAL CONSTITUTION CENTENARY

RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE*

RESUMEN: El sistema jurídico mexicano entendió desde su surgimiento que el reconocimiento de los derechos humanos en su Constitución no garantiza su pleno ejercicio, sino que representa un avance que sintetiza una idea iusnaturalista con una positivista. Conscientes de la importancia histórica y jurídica del Juicio de Amparo es necesario retomar y analizar conceptos básicos como son: garantías individuales, derechos humanos y derechos fundamentales; lo anterior se vuelve imprescindible para el mejor entendimiento de nuestro medio procesal por excelencia para lograr la vigencia y observancia de los derechos humanos; aportación de México al derecho internacional.

PALABRAS CLAVE: *Garantía individual; derecho humano; derecho fundamental; juicio de amparo; control difuso; convencionalidad.*

ABSTRACT: Since its very inception, it was clear for the Mexican legal system that the recognition of human rights in its Constitution does not guarantee its full enforcement. Yet, the latter represents an advance that comprises a Natural Law idea and a positivist one. Considering the historical and legal significance of the Amparo, it is necessary to review and analyze basic concepts such as: individual guarantees, human rights and fundamental rights; the foregoing becomes essential for a better understanding of our procedural environment, quintessentially to achieve validity and observance of human rights, which is a contribution of Mexico to International Law.

KEYWORDS: *Individual guarantee; human right; fundamental right; amparo; judicial review; conventionality.*

* Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SUMARIO: I. A manera de introducción. II. Los nuevos retos de los derechos fundamentales en México. 1. ¿Por qué derechos fundamentales? III. Derechos humanos y la importancia del juicio de amparo como mecanismo de defensa. IV. Previsión y fortalecimiento del amparo en Latinoamérica. V. Evolución de la justicia federal mexicana en materia de derechos (1987-2013). VI. Deficiencias de la anterior Ley de Amparo entonces vigente (1936). VII. Prolegómenos de una nueva Ley de Amparo. VIII. Acciones de la Suprema Corte de Justicia para contar con una nueva Ley de Amparo. IX. La reforma constitucional de derechos humanos de 2011 y la Ley de Amparo. X. Retos e implicaciones de la nueva Ley de Amparo en torno a los derechos humanos. XI. Referencias.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN



El presente ensayo pretende resaltar la actualidad del juicio de amparo a 100 años de haberse expedido la Constitución mexicana de 1917. Se hace especial referencia a las innovaciones de la nueva Ley de Amparo de 2013, y los retos para una mejor defensa de los derechos humanos.¹

Sin lugar a dudas, 2017 será un año significativo en la historia constitucional de México, por la celebración del primer centenario de la Carta Magna queretana. Cien años la convierten en una de las más longevas del orbe, basta mirar el panorama internacional para advertir que esto es inusual.

Considero que la mejor manera de celebrarla es estudiarla, reconocer sus logros y aportaciones, pero también reflexionar acerca de los retos que aun están pendientes por resolver. Porque a casi cien años de su promulgación, y aunque la realidad y dinámica social de México es muy distinta a la que conocieron los constituyentes, lamentablemente varios de sus renglones siguen todavía esperando su cabal realización.

Lo cierto es que la dinámica de la sociedad obliga al derecho a transformarse día a día para no ser rebasado; la permanencia y la resistencia al cambio están condenadas al fracaso.

¹ Este trabajo se elaboró para formar parte del *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, agradezco al Magistrado Salvador Mondragón Reyes, director del Instituto de la Judicatura Federal, quien consideró mi participación en dicha publicación.

II. LOS NUEVOS RETOS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN MÉXICO

El panorama histórico-jurídico nos señala, en primera instancia, la larga tradición en materia de derechos fundamentales que tiene nuestro país; sin embargo también se advierten los retos insoslayables que, de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos y la nueva Ley de Amparo de abril de 2013, se desprenden para todos: autoridades, ciudadanos, académicos y estudiantes del derecho.

Por tal motivo, simplemente para engarzar el transcurso filosófico, histórico y de la teoría del derecho con la forma jurídica que nuestra Constitución le da a los derechos fundamentales, ofrecemos las cuatro siguientes reflexiones sobre el particular, que serán fundamentales para el posterior arribo del estudio del juicio de amparo.

1. ¿POR QUÉ DERECHOS FUNDAMENTALES?

Sin lugar a dudas, el problema de su denominación no se había presentado desde 1917 con tal intensidad como ahora se presenta en la doctrina constitucional. Esto es en virtud de que las denominaciones *garantías individuales* o *garantías constitucionales* habían imperado en la norma jurídica y en la jurisprudencia. No fue sino hasta la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, y en concreto con la reforma de 2011, que de nuevo la doctrina, en virtud de las múltiples denominaciones y su confusión, volvió a estudiar este problema.

Ahora bien, los determinismos en virtud de su denominación, no ayudan desde luego a la cabal comprensión de este punto, máxime cuando la mayoría de las definiciones en derecho son provisionales. Por lo tanto, nuestra opinión sobre este punto no pretende convertirse en definitiva, sino simplemente trata de abonar a esclarecer este punto. Para tal propósito, expondremos los conceptos: *garantía individual*, *derecho humano* y *derecho fundamental*, señalando después de cada uno un comentario.

Acerca del término garantía individual, garantía constitucional o garantía del gobernado, Ignacio Burgoa aduce que los adjetivos individual, constitucional o del gobernado se traducen en una visión de un mismo concepto. Burgoa señala que individual no debe ser ya utilizado en virtud de que protegen a personas físicas y jurídicas de derecho público, privado o social; por lo tanto, el mejor adjetivo, desde su perspectiva, es *del gobernado* o *constitucional*, porque protege a toda persona en situación de gobernado y proceden de la Constitución. Burgoa brinda las siguientes consideraciones:

De estos elementos fácilmente se infiere el nexo lógico-jurídico que media entre las garantías individuales del gobernado y los “derechos del hombre” como una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos. Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a estas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de que hemos hablado: gobernados, por un lado y Estado y autoridades por el otro.²

Sobre las relaciones que se originan en la vida del ser humano en su participación como animal político, el maestro Burgoa sostenía la existencia de las relaciones de supraordinación, que se realizan en las entidades de poder de un Estado, entre los órganos del mismo; las de coordinación, que se regulan a través del derecho privado entre los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas, pudiendo trasladarse a la esfera del derecho social; y, por último, las relaciones de supra a subordinación, que descansan en una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre agentes en diferente plano, es decir entre el Estado y sus autoridades, por un lado, y, por el otro, a los gobernados, dicha actividad es percibible a través de los actos de autoridad que modifican la esfera jurídica del gobernado.

Los sujetos de las garantías individuales son el sujeto activo y el pasivo. En primera instancia, el sujeto activo es el gobernado en sus diferentes manifestaciones, ya sea de persona física o jurídica, o una misma autoridad cuando se despoja de su calidad de *imperium*, es cualquier persona en calidad de gobernado. El sujeto pasivo es el Estado como entidad jurídica y sus autoridades, que tienen el deber ineluctable de respetar el ejercicio de la garantía individual o propender los medios necesarios para su disfrute.

El objeto es el derecho público subjetivo, que deriva de la norma jurídica constitucional con las características que ya hemos revisado en el apartado anterior, es decir, la facultad de hacer o no hacer que se le confiere o reconoce al gobernado y la

² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 2005. p. 186.

obligación correlativa del Estado y sus autoridades de respetar el derecho y observar las condiciones de su cumplimiento.

Por último, la fuente de la garantía constitucional es la ley suprema, es decir, la Constitución, que la consagra y que la reconoce en su apartado constitucional.

Nuestras consideraciones a este respecto son las siguientes:

- Sabemos muy bien que el autor se refiere a la palabra *garantía* como un derecho, es decir, la identifica históricamente con el vocablo anglosajón *warranty* como la “manera de asegurar algo”. Sin embargo, creemos que el vocablo *garantía* se puede prestar a equivocación, en efecto, ¿el solo hecho de establecerlas en la Constitución, y ya ahora en tratados internacionales, garantiza su eficaz aplicación? Creemos que no, como establecer en un texto fundacional que somos democráticos, no nos hace *per se* una sociedad democrática. Por otro lado, en este criterio puede surgir otra confusión: entre el derecho sustantivo y el derecho adjetivo, es decir, confundir el derecho con la garantía jurisdiccional o administrativa. En esta fase del pensamiento, una garantía sería el juicio de amparo, la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad, entre otros, los que protegerían al derecho consagrado en la norma constitucional y en los tratados.
- Por otro lado, los elementos de la garantía constitucional necesitan ser rediseñados en su contenido, en virtud de las adecuaciones constitucionales de junio de 2011, a saber: control difuso y control difuso de la convencionalidad. Y en referencia a la Ley de Amparo de 2013, señalando la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, ahora el particular puede ser “autoridad responsable”. En este caso, la relación de supra a subordinación se ve afectada en primera instancia; sin embargo, se puede adecuar y revitalizar esta teoría con las nuevas tendencias. Caso similar ocurre en los sujetos de la garantía, que tradicionalmente solo señalaban el sujeto activo determinado, es decir, el gobernado; empero, con los derechos difusos y colectivos, esto también puede cambiar.

Ahora bien, nos permitiremos recordar qué se ha entendido secularmente por *derecho humano*. El concepto *derechos humanos*, en su acepción contemporánea, se utiliza generalmente para nombrar a los derechos de la persona humana que se recogen en instrumentos jurídicos de carácter internacional. Sin embargo, esta primera aproximación resulta insuficiente para conocer el devenir doctrinal de precitada denominación.

Al respecto, Pérez Luño advierte la siguiente impresión: “Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.

Jorge Carpizo, por su parte, señala que:

las definiciones de derechos humanos son infinitas. Muchas enfatizan que son aquellos que la persona humana posee por su propia naturaleza y dignidad, son aquellos que le son inherentes y no son una concesión de la comunidad política; que son los que concretan en cada momento histórico las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, los cuales deben ser reconocidos positivamente por el orden jurídico nacional e internacional... e incluso se llega a identificarlos con los “derechos morales”; que son aquellos imprescindibles para poder conducir una vida digna y auténticamente humana, y constituyen el elemento fundamental de un Estado constitucional democrático de derecho.³

De las percepciones que tratan de explicar los derechos humanos, podemos decir que no existe un concepto unívoco del aludido tópico; sin embargo, reconocemos la existencia de ciertas cualidades que comparten los intentos de definiciones sobre el particular.

En primera instancia, toda idea de derecho humano revestirá un sentido de ius-naturalismo. Podemos mencionar que la doctrina de los derechos humanos es la renovación de los derechos naturales del hombre. En ese sentido, un primer carácter de identificación de los derechos humanos es que son inherentes a la persona humana. Sobre esa circunstancia podemos mencionar que su significancia y atribución es por el simple —pero trascendente— hecho de ser humano. En ese sentido no dependen del reconocimiento de un orden jurídico para su existencia.

Sobre la definición de *derecho humano*, referiremos nuestras impresiones:

- Debe reconocerse que actualmente nuestra Constitución establece en su título primero “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, con lo cual adopta por lo menos constitucionalmente ese nombre. ¿Qué significa esa nomenclatura? En primera instancia, en una interpretación literal, se po-

³ Carpizo, Jorge, “Los Derechos Humanos: Naturaleza, denominación y características”, *Revista mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, México, julio-diciembre, 2011, p. 13.

dría decir que conserva la idea de garantías y además añade la idea de derechos humanos; sin embargo, en la reforma de junio de 2011, el poder revisor de la Constitución adujo que se refería a los derechos humanos como derecho sustantivo y a la palabra *garantías* como derecho adjetivo, es decir, la forma en que se hará valer este derecho. Por lo tanto, podemos llegar a la conclusión que la reforma comentada cambió el término *garantías individuales* por *derechos humanos*. ¿Esto fue adecuado? Lo veremos a continuación.

- El concepto *derecho humano* fue, en principio, utilizado en la semántica del derecho internacional para especificar los derechos que proceden de la dignidad humana y, consecuentemente, los que se encontraban plasmados en tratados internacionales o en instrumentos de derecho internacional. Generalmente, la doctrina ha catalogado este concepto como expectativas no previstas en alguna norma jurídica. La categoría es sumamente amplia, pues no está por completo objetivada por una norma jurídica, por lo cual la expresión *derecho humano* es utilizada con menos rigor jurídico.
- Por otro lado, al llegar la expresión *derecho humano* a la Constitución, las otrora garantías individuales o del gobernado se convierten nominalmente en *derecho humano*. Sin embargo, el propio artículo primero habla de *derechos humanos* de fuente constitucional y de fuente convencional, sobre los cuales no privaba el principio de jerarquía, sino el de interpretación más favorable. La jurisprudencia ha señalado que los *derechos humanos* de fuente convencional deben atenerse a las restricciones que establezca la constitución. En ese sentido, si existe una mayor amplitud en un derecho de fuente convencional y la constitución señala una restricción, prevalecerá el *derecho humano* contenido en la Constitución. Esta jurisprudencia vuelve a actualizar la relación entre derechos de fuente convencional y los de fuente constitucional, en términos de jerarquía. Lo cual, para algunos expertos, significó un retroceso en la materia. Lo anterior vuelve impreciso de nuevo el concepto de *derecho humano* aplicado a nuestro sistema constitucional.
- Por último y en el más gramatical de los sentidos, ¿qué derecho no es humano?, comprendemos el contexto en el que nace el concepto, pero si de brindar claridad se trata, todo derecho en ese sentido es humano, porque parte una creación del ser a través de su reconocimiento.
- Por lo tanto, creo que la expresión *derecho humano*, en términos de la dogmática constitucional actual, puede inferir ambigüedades.

La última denominación que se comentará es la llamada *derecho fundamental*. Definir los derechos fundamentales no es sencillo; es una noción controvertida en el pensamiento constitucional, definida según las perspectivas de los autores, y muchas veces entre ellos los conceptos no son coincidentes.

La idea de derechos fundamentales reviste en su esencia el requisito esencial de positividad. En efecto, su concepto implica el reconocimiento constitucional del ordenamiento jurídico de los derechos que se reputan básicos para la persona humana. En ese sentido, un derecho fundamental es un derecho humano positivado, reconocido en el aparato constitucional.

Para Hernández del Valle, los derechos fundamentales son: “el conjunto de derechos y libertades jurídicas e institucionalmente reconocidos y garantizados por el derecho positivo”.⁴

Para el jurista Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar”.⁵ Esta definición de orden genérico tiene tres elementos de importancia plena. El primero de ellos constituye su universalidad, es decir, son derechos que corresponden a todos; en segundo lugar, ese derecho es un derecho subjetivo, siguiente del armazón jurídico de Jellinek, una cualidad de hacer o no hacer, en ese sentido se identifica con el objeto de la relación; por último, los derechos pueden estar restringidos a contar con capacidad jurídica o con la característica de la ciudadanía.

En efecto, el concepto aducido por Ferrajoli parte de la idea consistente en realizar un acercamiento general que pueda ser válido para todo ordenamiento jurídico *a priori*, en ese sentido habría pues que completar los datos que la dogmática jurídica nos da, en nuestro caso sería la propia Constitución mexicana.

En efecto, los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que se reconocen universalmente a todos los seres humanos, en cuanto dotados de su estatus de persona, ciudadanos o personas con capacidad de obrar. Nuestras consideraciones sobre el particular son las siguientes:

- La nomenclatura *derecho fundamental* proviene principalmente del desarrollo de la jurisprudencia europea y actualmente en la doctrina goza de aceptación por considerarse un concepto incluyente, en el sentido de que cumple

⁴ Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, p. 58.

⁵ Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Porrúa, México, 2005, p. 8.

con nombrar un derecho sustantivo; se considera como fundamental al estar establecidos en la Constitución y sintetiza la idea iusnaturalista con la positivista, porque un derecho fundamental, es un derecho humano positivado.

- Por otro lado, el concepto derecho fundamental es una categoría creada por la teoría del derecho que necesita de elementos del derecho constitucional, en específico, para poder completarse, es decir, enunciar las características particulares que le da el derecho constitucional mexicano, en este caso. En efecto, veamos la categoría genérica: “derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que se reconocen universalmente a todos los seres humanos, en cuanto dotados de su estatus de persona, ciudadanos o personas con capacidad de obrar”.
- Al anterior concepto genérico solamente le faltan los elementos particulares del derecho interno, por lo cual la consideramos una adecuada denominación.

Ahora bien, ya expuestas nuestras consideraciones sobre las denominaciones, es prudente adentrarnos en el estudio del medio protector por excelencia de los derechos humanos, de los derechos fundamentales: el *juicio de amparo*.

III. DERECHOS HUMANOS Y LA IMPORTANCIA DEL JUICIO DE AMPARO COMO MECANISMO DE DEFENSA

Con acierto, los profesores Marcos del Rosario Rodríguez y Raymundo Gil Rendón han destacado cómo, para el desarrollo de la humanidad, ha sido indispensable el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, pero aun más que todas las personas cuenten con un recurso sencillo, rápido y efectivo que las proteja en sus derechos fundamentales, tal como lo establece el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶

Para el destacado jurista Osvaldo Alfredo Gozaíni, la formulación de los derechos humanos tiene un signado individual insoslayable, porque hace depender de la condición humana una serie de atributos y reconocimientos que cimentan un conjunto de principios y valores.⁷

⁶ En “El juicio de Amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011”, *Revista Quid Iuris, locución Latina ¿Qué es el derecho?*, Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, año 6, vol. 15, México, p. 58.

⁷ *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, UNAM, México, 1995, p. 205.

Y es que, como señala Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son el corazón mismo de las constituciones y parte sustancial de una democracia.⁸ Mientras que para Ernesto Garzón, los derechos fundamentales significan prerrogativas de protección de los más valiosos bienes jurídicos con los que una persona cuenta para llevar a cabo su plan de vida.⁹

Por otra parte, el reconocido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio ha puntualizado cómo el vocablo *amparo* se asocia con la tutela de los derechos humanos, propósito con el cual surgió y se consolidó la institución de referencia, a partir de su previsión en la Constitución yucateca de 1841, en el Acta de Reformas de 1847, y en la carta federal de 1857.¹⁰

De esta manera, ha quedado de relieve que *derechos humanos* y *amparo* son conceptos indisolubles, en los que para vigencia y observancia de los primeros se requiere el medio procesal para su defensa.

El propio doctor Fix-Zamudio ha resaltado como los diversos textos constitucionales latinoamericanos promulgados en el siglo XIX complementaron las clásicas garantías individuales y previeron los primeros instrumentos jurídicos para su tutela, en algunos casos inspirados en la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes de origen norteamericano, el *habeas corpus* de creación inglesa y, desde luego, el amparo inspirado en el modelo mexicano.¹¹

Asimismo, el autor en cita señala que, aunque se mantiene la imagen histórica del juicio de amparo como instrumento para la tutela de los derechos humanos, “lo cierto es que se ha transformado en una institución sumamente compleja, que incluye ser el medio de impugnación de última instancia de una gran parte de los procesos y procedimientos administrativos y judiciales de todo el país”.¹²

Nos interesa en el presente estudio visualizar al amparo como el mecanismo de protección de los derechos humanos, más que los otros aspectos aludidos.

⁸ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Trotta, Madrid, 2004.

⁹ Garzón Valdés, Ernesto, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 531.

¹⁰ “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, UNAM, México, 1992, p. 253.

¹¹ “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 2001, t. III, p. 3.

¹² “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, *op. cit.*, p. 254.

IV. PREVISIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL AMPARO EN LATINOAMÉRICA

El conocido tratadista Carlos Ayala Corao ha señalado que el fortalecimiento del amparo en el ámbito del derecho constitucional latinoamericano comenzó en 1948 cuando diversos instrumentos internacionales consagraron el derecho humano al amparo constitucional.¹³

Ello se traduce como la previsión de que toda persona debe contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo que la “ampare ante jueces o tribunales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley, o los propios instrumentos internacionales”;¹⁴ que engloba los actos violatorios o lesivos cometidos indistintamente por actos privados o del poder público y tienda al resarcimiento de la violación.¹⁵

Asimismo, el doctor Fix-Zamudio ha destacado cómo los gobiernos latinoamericanos han suscrito, en su mayoría, los instrumentos más significativos de los derechos fundamentales, tales como los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana. “Varios de ellos han ratificado el protocolo adicional al primero de dichos pactos, y todos ellos han reconocido de manera expresa y permanente la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.¹⁶

V. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL MEXICANA (1987-2013)

Diversos autores coinciden en señalar que un avance importante en la justicia federal mexicana se dio con las reformas al texto queretano publicadas el 10 de agosto de 1987, cuando se modificó de manera sustancial el ámbito de competencias de la Suprema Corte.

Al respecto, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia José Ramón Cossío señaló que, si bien dicha modificación constitucional fue valiosa por sí misma, “lo que

¹³ *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas/San José, 1998, p. 19.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Idem*, pp. 23-24.

¹⁶ “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, *op.cit.*, pp. 4-5.

me parece mucho más relevante es su consecuencia ideológica: la concepción de la Suprema Corte como tribunal constitucional”.¹⁷

Más adelante agrega que, si bien la modificación competencial de 1987 fue un primer y gran avance, el objetivo se logró hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, “mediante la cual se perfeccionaron, ampliaron y detallaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, se crearon las acciones de inconstitucionalidad y, después de muchos intentos, se emitió la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución”.¹⁸

Por su parte, el doctor Héctor Fix-Zamudio pone de relieve la importancia de las presentes reformas, destacando la previsión de una nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito en cuanto a su conocimiento de los juicios de amparo, confiriendo al más alto tribunal del país el conocimiento de los conflictos estrictamente constitucionales en segunda instancia, y se trasladaron todos “los asuntos que implican control de legalidad y especialmente, el amparo judicial, a los citados tribunales colegiados, que se transforman así en tribunales de casación...A partir del mes de enero de 1988, puede afirmarse que se ha convertido, de manera plena, aun cuando no de nombre, en un tribunal constitucional”.¹⁹

De esta manera, en el escenario jurídico nacional se logró tener una mejor Suprema Corte de Justicia, especializada en temas constitucionales, que se fortalecía frente a una Ley de Amparo rezagada.

VI. DEFICIENCIAS DE LA ANTERIOR LEY DE AMPARO ENTONCES VIGENTE (1936)

Existían diversas razones para sentirse insatisfecho en torno al funcionamiento del juicio de amparo, mismas que en su momento condensó de manera magistral el actual ministro de la Suprema Corte de Justicia Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 103 constitucional entonces vigente, el amparo procedía exclusivamente por violación de garantías individuales, pero se carecía de

¹⁷ “La jurisdicción constitucional en México: Los nuevos retos del derecho procesal constitucional”, *La protección orgánica de la constitución, Memorias del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011, pp. 454-455.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica, op. cit.*, pp. 278-279.

un medio que defendiera de manera directa los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales.²⁰

Más adelante, agrega que en la práctica esporádicamente se hacían valer conceptos de violación por la afectación de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, y cuando ello ocurría, los jueces federales eran renuentes a estudiar la impugnación respectiva.²¹

Tampoco existía protección en caso de agravio para los llamados intereses difusos y colectivos; el limitado significado y alcance del interés jurídico enervaba a varios ciudadanos, pues, a pesar de sufrir daños económicos o materiales, no estaban legitimados ni podían solicitar la protección federal.²²

Asimismo, el concepto de *autoridad* para los efectos del amparo dejaba fuera de control una gran cantidad de actos emanados de entidades privadas que de manera unilateral y obligatoria lesionan los derechos fundamentales de otros gobernados.

Otros aspectos destacados por el doctor Arturo Zaldívar consistían en la subsistencia de la relatividad de las sentencias de amparo, mal llamada *fórmula Otero*, que vulneraba la igualdad ante la ley y la regularidad del orden jurídico.²³

Finalmente, agrega, “La suspensión en materia penal presentaba un panorama desolador. Las reformas en la materia publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 1999 provocaron que la suspensión prácticamente fuera inexistente”.²⁴

VII. PROLEGÓMENOS DE UNA NUEVA LEY DE AMPARO

De esta manera, el presidente Ernesto Zedillo, en su primer año de gobierno, señaló que enviaría al Congreso una iniciativa de nueva Ley de Amparo, a fin de hacerlo

²⁰ Véase su obra intitulada *Hacia una nueva Ley de Amparo*, UNAM, México, 2002, p. 4, además sobre el particular Carlos Ayala Corao, quien manifestó que sin embargo, no suele ser la regla en la práctica de las jurisdicciones latinoamericanas, que los tribunales ejerzan la tutela expresa de los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales. Las razones para ello son de diversa índole, que van desde el mero desconocimiento de los instrumentos internacionales por los distintos operadores judiciales (abogados, fiscales y jueces), hasta la falta de entrenamiento adecuado sobre el uso y manejo de dichos instrumentos y la jurisprudencia internacional, en *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, *op.cit.*, nota 10, p. 64.

²¹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, pp. 4-5.

²² *Idem*.

²³ *Ibidem*, pp. 5-6.

²⁴ *Idem*.

un procedimiento ágil y sencillo para facilitar a la ciudadanía el uso de este valioso instrumento. Que “siendo el juicio de amparo el principal medio de control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad, el gobierno federal se ha comprometido a revisar y fortalecer esta vía jurisdiccional”.²⁵

Es sabido que se elaboró un proyecto en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, lo cierto es que nunca se presentó la iniciativa por no lograrse el consenso de la comunidad jurídica.

Asimismo, en el contexto electoral del año 2000, se aludió al tema; por señalar solo un ejemplo, en la plataforma política del Partido Revolucionario Institucional 2000-2006, se señaló “la actualización de la legislación de amparo para simplificar sus requisitos y trámites; propiciar el beneficio de este, sin considerar la capacidad económica de quienes lo promueven y evitar su utilización para obstruir la administración de una justicia pronta y expedita”.²⁶ Tampoco pasó nada, quedó como simple promesa de campaña.

VIII. ACCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA PARA CONTAR CON UNA NUEVA LEY DE AMPARO

En tal contexto, la Suprema Corte se dio a la tarea de convocar a los especialistas en derecho para llevar a cabo una profunda reflexión sobre el tema. Para noviembre de 1999, el Pleno de la Suprema Corte creó la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, que recibiría y estudiaría todas las propuestas que al respecto se presentaran, también elaboraría el proyecto de la nueva Ley de la materia.

Esta Comisión la integraron dos ministros de la Suprema Corte de Justicia, don Humberto Román Palacios, quien la coordinó, y don Juan Silva Meza; dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca; así como el maestro Héctor Fix-Zamudio; el prestigiado abogado Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.²⁷

Para abril de 2001, la Comisión redactora entregó a la Suprema Corte el proyecto respectivo, mismo que revisó e hizo las modificaciones que juzgó pertinentes y lo envió a los poderes Ejecutivo y Legislativo.²⁸

²⁵ *Ibidem*, p. 16.

²⁶ *Ibidem*, p. 18.

²⁷ *Ibidem*, pp. 8-9.

²⁸ *Ibidem*, p. 10.

IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE 2011 Y LA LEY DE AMPARO

Después de varias vicisitudes, que no es el momento de reseñar ahora, y como preludio a la nueva Ley de Amparo, el 6 y 10 de junio de 2011, se publicaron dos importantes reformas constitucionales, una sobre las nuevas bases y principios del Juicio de Amparo, y otra que se ocupó del tema de los derechos humanos.

En la primera de ellas, se amplió la procedencia del Amparo por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; incorporó figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; se adoptaron nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades;²⁹ la declaratoria general de inconstitucionalidad; la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”; entre otras.

De tal suerte que, con la reforma constitucional en comentario, tal y como lo señala el maestro Alfonso Herrera García, el artículo 103 dispuso que el juicio de amparo protege los derechos humanos “reconocidos” y las garantías “otorgadas” para su protección. Resulta patente la consonancia entre la terminología del capítulo primero, título I, y de los artículos, 29, 33 (modificados por el decreto del 10 de junio de 2011), y la del artículo 103, fracción I.³⁰

En cuanto a la reforma de 10 de junio de 2011, relativa a los derechos humanos, su importancia estriba en construir el eje conductual al cual los poderes públicos deben ceñirse, y que se constriñe a la observancia y respeto de tales derechos en el ámbito nacional, así como de los principios asentados en las convenciones y tratados internacionales.

La reforma en materia de derechos humanos fue mucho más que solo un cambio nominal al Título Primero de la Constitución Federal, “De los derechos humanos

²⁹ En este sentido, se genera una nueva dimensión en la protección efectiva y eficaz de los derechos humanos, ya que en la fórmula tradicional utilizada para la procedencia del juicio de amparo, solo se preveía la posibilidad de su interposición en contra de actos de autoridad que vulneraran la esfera jurídica del individuo, pero no respecto a la omisión por parte de estas, tratándose de los deberes emanados de sus funciones y atribuciones jurídicas.

³⁰ Herrera García, Alfonso, “El objeto de protección del nuevo juicio de Amparo”, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. III Justicia, UNAM, México, 2015, p. 349.

y sus garantías”, fue la ruta para que en México, en estos tiempos tan complicados, sea posible el respeto a la dignidad e integridad de todas las personas.

Es tal su trascendencia que se asentó que los derechos humanos son una de las finalidades principales de la educación; y su promoción, respeto y protección, acción ineludible de toda autoridad.

Entre sus puntos importantes podemos destacar:

- El eje de la política exterior son los derechos humanos, su interpretación bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Se reconocen en vez de otorgar, y reconoce los del plano internacional.
- Se establece así un bloque de constitucionalidad, para interpretar: Constitución y tratados.
- Se eleva a rango constitucional el asilo.
- Se establece previa audiencia para expulsión de extranjeros.
- Se prevé el principio pro persona, como eje rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.
- Se establece la no discriminación por preferencias sexuales.

Sin duda alguna, con la reforma constitucional se configuró un nuevo esquema de protección, pero sobre todo de dimensión acerca de la primacía y universalidad de los derechos humanos. Quedaba como tarea para los órganos jurisdiccionales, los profesionales del derecho y académicos, dar el impulso que esta reforma requiere. No resulta tarea sencilla, pues implica llevar a cabo una serie de cambios y actitudes a los que no se está acostumbrado.

Como señalan los profesores Marcos del Rosario Rodríguez y Raymundo Gil Rendón, obliga al juez positivista y “autómata” a transformarse en un juez intérprete constitucional, y a preferir en todo momento de su actuación judicial a la persona, favoreciendo en todo momento, por alguna razón o indicio que encuentre o descubra en el expediente a la “persona” como centro de imputación y tutela de los derechos humanos.³¹

³¹ Del Rosario Rodríguez, Marcos y Gil Rendón, Raymundo, “El juicio de Amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011”, *Revista Quid Iuris, :locución Latina ¿Qué es el derecho?, op. cit.*, pp. 69-71.

X. RETOS E IMPLICACIONES DE LA NUEVA LEY DE AMPARO EN TORNO A LOS DERECHOS HUMANOS

Teniendo como cortina de fondo las reformas constitucionales de 2011, el 2 de abril de 2013 finalmente fue publicada una nueva Ley de Amparo, lo que implicó según se dijo una consciencia colectiva en el foro jurídico, de tener que cambiar de actitud para ajustarse a los nuevos principios y lineamientos contenidos; basta señalar como lo advierte acertadamente el profesor Raúl Chávez Castillo, que anteriormente el amparo no procedía contra actos de particulares, hoy sí, pero señala como requisito que *“tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de la autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general”*. Más adelante agrega, que el amparo indirecto no procedía si no se acreditaba el interés jurídico, ahora se ha introducido el interés legítimo aun cuando solo sea contra asuntos que no sean de carácter jurisdiccional; existe la declaratoria general de inconstitucionalidad; se crean los plenos de Circuito, aparece un nuevo plazo para la rendición de los informes con justificación; se amplía el plazo para formular un proyecto de sentencia en amparo directo y en revisión, por solo señalar algunas cuestiones.³²

Entre los retos inmediatos que la doctrina ha señalado para el juicio de amparo y que compartimos, están los siguientes:

- Al conjunto de derechos humanos previstos en la Constitución deben considerarse los existentes en los tratados internacionales, “con lo cual el objeto del Amparo se dirige hacia un universo difuso e indeterminado”.³³
- Otra cuestión estriba en el modo de operar las restricciones expresas de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, frente a su eventualmente dispar configuración normativa en el orden internacional. Es sabido que prevalecen en el texto constitucional mexicano un cúmulo de restricciones explícitas a ciertos derechos, que no son necesariamente armónicas con los estándares internacionales de esos mismos derechos, ya sea a nivel normativo, o bien a nivel jurisprudencial.³⁴
- El reto que plantea el tratamiento judicial de disposiciones contenedoras de derechos que, perteneciendo formalmente a tratados internacionales, no tengan por objeto la configuración de derechos humanos, sino otras

³² Chávez Castillo, Raúl, *Nuevo Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 2015, en el prólogo respectivo.

³³ Véase del Rosario Rodríguez, Marcos y Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, nota 3 pp. 367-368.

³⁴ *Ibidem*, pp. 367-368.

materias más o menos diversas. No está claro si podrían resultar amparables derechos de una fuente “especial” simplemente por perseguir el tratado que los recoge propósitos de tipo económico, fiscal, o de otra índole (piénsese en el ejemplo, ya clásico, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares).³⁵

La inacción de la autoridad sin duda puede afectar directamente el ejercicio de diversos derechos, así como la fuerza y vigencia del orden constitucional, es por ello que resultaba indispensable que se pudiese establecer una pretensión por vía del juicio de amparo por parte de aquellas personas que tuviesen una vulneración en sus derechos, derivado de una falta de actuación de la autoridad.

Recientemente los medios de comunicación centraron su atención en el amparo promovido por la Confederación Patronal de la República Mexicana en contra de distintas autoridades federales y locales, por su omisión ante los bloqueos de los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

El Presidente nacional del organismo empresarial informó que los funcionarios públicos señalados como responsables son tanto del gobierno federal y local, como municipal.

También se han presentado amparos en contra de la omisión de autoridades por permitir que distintos grupos en ejercicio de la libertad marchen impidiendo el libre tránsito de los demás.

En síntesis, los acontecimientos políticos y sociales de los últimos años han puesto en riesgo el respeto y la tutela efectiva de los derechos humanos en México, corresponde al nuevo juicio de amparo y la nueva actitud de la justicia federal, lograr el avance en materia de derechos humanos que todos deseamos.

Consecuente con las líneas esbozadas hasta aquí, es necesario precisar lo inacabado que resultaría un ordenamiento jurídico, que quedara reducido únicamente a establecer en su texto supremo: “los derechos fundamentales”, “derechos humanos”, “garantías del gobernado”, “libertades públicas” o cualquiera de las múltiples, pero excluyentes denominaciones que se utilizan para enunciarlos, sin brindar a los destinatarios de dichos derechos un medio jurídico eficaz y coactivo que los garantice.

Justamente en estrecha relación con la garantía genérica adjetiva o procesal que los preconiza, encontramos primordialmente la función del juicio de amparo, que

³⁵ *Idem.*

se erige en la gran aportación de nuestro país al ámbito jurídico internacional en materia de protección de derechos humanos.

Por ello, hacemos nuestra la convicción que encierran las palabras del maestro don Felipe Tena Ramírez: “por primera vez en su historia, México ha salido al campo del Derecho Internacional con bandera propia. Cualquiera que sea el destino del amparo, esa bandera habrá de regresar al corazón de la patria con la huella de todos los climas y el halago de todas las constelaciones para confirmar nuestra fe en la sentencia judicial que ampara y protege a toda persona contra el ultraje de toda autoridad”.³⁶

Y contra del ultraje de todo particular deberíamos —a partir del nacimiento de la nueva ley de amparo— incluir nuestro juicio de amparo. Así, cualquiera que sea su destino legislativo y jurisdiccional, los derechos fundamentales y sus mecanismos protectores, en concreto y con legítimo orgullo nacional, constituyen piedras angulares en las que descansa la seguridad jurídica de la República y su elemento humano: donde estén los derechos fundamentales estará el juicio de amparo y donde esté el juicio de amparo estarán los derechos fundamentales.

XI. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala Corao, Carlos, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas/San José, 1998.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 2005.
- Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Porrúa, México, 2005.
- Carpizo, Jorge, “Los Derechos Humanos: Naturaleza, denominación y características”, *Revista mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, México, julio-diciembre, 2011.
- Chávez Castillo, Raúl, *Nuevo Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 2015.
- Cossío Díaz, José Ramón, “La jurisdicción constitucional en México: Los nuevos retos del derecho procesal constitucional”, *La protección orgánica de la constitución, Memorias del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011.

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, 43ª. Ed. Porrúa, México, 2005. p. 31

ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA LEY DE AMPARO. RETOS DEL AMPARO MEXICANO EN EL ...
RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE

Del Rosario Rodríguez, Marcos y Gil Rendón, Raymundo, “El juicio de Amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011”, *Revista Quid Iuris, locución Latina ¿Qué es el derecho?*, Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, año 6, vol. 15, México.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Trotta, Madrid, 2004.

Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, UNAM, México, 1992.

_____, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 2001, t. III.

Garzón Valdés, Ernesto, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

Gozañi, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, UNAM, México, 1995.

Herrera García, Alfonso, “El objeto de protección del nuevo juicio de Amparo”, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. III Justicia, UNAM, México, 2015.

Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, UNAM, México, 2002.