

Estado federal y derechos humanos universales: los desafíos del amparo directo en México

*Enrique Uribe Arzate**
*Joaquín Ordóñez Sedeño***
*Alejandra Flores Martínez****

I. LA DÍADA DERECHOS Y GARANTÍAS

Más allá de los escenarios y contextos donde los derechos humanos tienen lugar, es claro que su reconocimiento y adscripción a las personas, sin distingo alguno, es una de las premisas de la progresividad y universalidad de estas prerrogativas del género humano.

A lo largo de su evolución, que no ha estado exenta de altos costos en vidas humanas, los derechos humanos han echado raíces en la mayoría de las sociedades y, al menos desde la dimensión normativa, las constituciones de los Estados y los instrumentos jurídicos de corte regional y universal han marcado la ruta a seguir para que estos derechos inalienables puedan concretarse en la vida cotidiana de los habitantes.

En este sentido, además del reconocimiento inicial de la existencia de estos derechos vitales, es preciso poner el acento en los modos de aprehensión de los derechos en cada lugar, tiempo y circunstancia específica. *Id est*, los derechos humanos no han sido un rasero en todas las sociedades en todos los momentos de la historia humana; es más, ni siquiera hoy podríamos afirmar que los derechos de las personas tengan

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

*** Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza, España. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

un piso parejo en medio de la multiculturalidad que condiciona y, a veces, limita su apropiación y disfrute.

De acuerdo con este argumento, la evolución y concreción de los derechos humanos presenta algunas premisas que funcionan a modo de condición para su disfrute pleno. Tenemos así, en primer lugar, el desafío de la apropiación de los derechos por parte de los habitantes; este asunto nodal está condicionado, en gran medida, por la cultura y las prácticas sociales, que pueden abonar o, en caso contrario, menguar la práctica de los derechos esenciales de las personas. Otro elemento de singular relevancia es el contexto donde se pretende la puesta en marcha de tareas concretas para el disfrute de los derechos humanos. El contexto referido, y que poco se puede discutir, es un sistema democrático donde la libertad¹ y la igualdad sean el parámetro de la actividad de quienes ejercen el poder público.

En tercer lugar, y a modo de envoltura del contexto, tenemos la omnipresente multiculturalidad que condiciona y encamina todas las cuestiones atinentes a los derechos humanos. En este mundo donde las comunicaciones nos permiten una mayor cercanía en tiempo real, el influjo de prácticas, creencias y costumbres de otras sociedades inciden decididamente en los modos de ser de los habitantes de cualquier parte de la tierra y, con ello, influyen en la configuración de las propias creencias y costumbres vernáculas.

Con estos elementos es posible plantear que el reconocimiento y progresividad de los derechos humanos están fuertemente determinados por condiciones exógenas que inexorablemente trascienden hasta las normas, instituciones y tipos concretos ideados para la garantía de los derechos humanos.

Por si esta complejidad no bastara, la anomia evidente por lo que hace a las garantías pone un dique mayor al disfrute de los derechos humanos, y aquí es justamente donde comienza la necesidad de avocarnos a un proceso de reconstrucción desde la cuestión epistemológica, pasando por los aspectos instrumentales y, desde luego, por el diseño normativo.

De acuerdo con esto, la doctrina de los derechos humanos marca la aspiración de universalidad como uno de los principios más importantes en este campo; cuestión que casi no se discute, pues se asume como una afirmación incontrastable en la doctrina y como sustento esencial de la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos. Sin embargo, las notas de universalidad de los derechos humanos se estrellan inexorablemente con los elementos descritos líneas arriba, y frente a los cuales cualquier discurso o argumento científico resulta poco menos que ilusorio. De ahí la importancia que adquiere todo lo concerniente a los mecanismos e instrumen-

¹ Cfr. Uribe Arzate, Enrique y Varela Guerrero, Patricia, “La libertad como principio axiológico de los derechos humanos en el contexto internacional”, en Bernal Ballesteros, María José y Paz González, Isaac de (coords.), *Fundamentos axiológicos de los derechos humanos. Órganos constitucionales y supranacionales*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2016.

tos que cada Estado puede aportar para que los derechos puedan pasar del discurso a su realidad vivencial. Así pues, *derechos humanos universales-garantías universales* marcan el punto de partida de estos análisis que no pueden solventar ventajosamente la vocación por los derechos, si no contamos con un esquema que aporte la simetría debida entre *derecho-aspiración* y *garantía-posibilidad*.

Un elemento adicional que aquí nos debe ocupar es el atinente a la temporalidad en la concepción y para la concreción de los derechos. La doctrina predominante se refiere a este aspecto como un elemento fundamental en la aparición de las distintas generaciones de derechos humanos; por nuestra parte, creemos que los derechos humanos pueden/deben ser concebidos también en su atemporalidad. De este modo, podemos afirmar que no hay generaciones de derechos humanos; esto, si acaso, sirve para ubicar, en un momento histórico determinado, el ejercicio de ciertos derechos. Los derechos han existido siempre; al menos en latencia, adormecidos, pero no han nacido ni en la Revolución francesa ni en las cartas de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial en el siglo xx. En la Declaración Universal de 1789, en las cartas constitucionales y en los instrumentos jurídicos internacionales se ha dado forma a los derechos humanos. Con su entronización en estos *corpus* del más alto rango se les dotó de una forma jurídico-positiva, normativa, apropiada al lenguaje especializado, creado y ensayado para su comprensión.

Lo cierto es que, desde una visión atemporal, los derechos humanos de los súbditos de Juan *sin Tierra* eran los mismos que los de los ciudadanos ingleses de nuestra época; los derechos de los campesinos expoliados en 1910 eran los mismos que los que ahora reclaman los trabajadores del campo en los ingenios azucareros o en los interminables surcos donde se cultiva el mismo maíz de hace un siglo.

Esto significa el principio que desde ahora podemos llamar “la atemporalidad de los derechos humanos”: los derechos humanos son los mismos, pues la condición humana es la misma. A menos que lleguemos al absurdo de afirmar que los habitantes del siglo xxi tenemos una condición humana superior a la de los pobladores del siglo xviii, los derechos humanos son y han sido los mismos para cualquier sujeto con rostro humano. Las leyes no nos hacen ni más humanos ni más buenos; las leyes procuran atemperar nuestros instintos, marcar límites y dar reglas para la vida humano social.² En el tema de los derechos humanos ese es el gran valor y altísimo significado de las normas sobre esta materia, a diferencia de las leyes civiles, que pueden reconocer mayores derechos al arrendador o más ventajas al inquilino.

¿Qué cambió entonces? Apenas el reconocimiento jurídico de las distintas expresiones de la condición humana irreductible e irreprimible. Ergo, los derechos hu-

² Esto coincide con lo dicho por Derrida: “Dado que en definitiva el origen de la autoridad, la fundación o el fundamento, la posición de la ley, solo pueden por definición, apoyarse en ellos mismos, estos constituyen en sí mismos una violencia sin fundamento”. Derrida, Jacques, *Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad*, Madrid, Tecnos, 2010.

manos siempre han sido de los humanos; las leyes sobre los derechos humanos solo enmarcaron esos derechos en *corpus* especializados. Las leyes no aumentaron ningún derecho; la libertad no se vio acrecentada con ninguna ley; ningún derecho humano fue creado con las normas, pues sería absurdo afirmar que una norma legal puede cambiar la naturaleza humana para hacer más humanos a los habitantes de una época —con mejores leyes, con legisladores sabios o con gobernantes más buenos o más generosos—. Si acaso, es la virtud la que puede mejorar las leyes, pero esta cuestión escapa a las normas jurídicas; por eso decía Montesquieu que el hombre, creado para vivir en sociedad, pudiera olvidarse de los demás hombres: los legisladores le llaman a sus deberes por medio de las leyes políticas y civiles.³

Lo que sí se vio fortalecido con el despertar normativo de los derechos humanos fue el campo de los medios pensados para hacer posible la apropiación, defensa y disfrute de esos derechos inmanentes a la condición humana. Esto significa que el mayor destello de los *corpus* sobre derechos humanos se ubica en las garantías que, en cada lugar y tiempo, sí han cambiado sustancialmente. Así, del *habeas corpus* inglés al *juicio de amparo* de nuestros días, pasando por diversos recursos como el *mandamiento de seguridad* brasileño o la *acción de tutela* colombiana, los ensayos se han dirigido al aseguramiento o garantía de los derechos de los habitantes. Empero, los plausibles esfuerzos que aquí identificamos no pueden dejar de lado la consideración del contexto donde se pretende aplicar los instrumentos jurídicos de defensa de los derechos humanos, y tampoco pueden soslayar el tipo o la forma de organización competencial que cada Estado ha definido para sí. De tal manera, podemos aseverar que la garantía de los derechos humanos, como el enorme reto de nuestro tiempo, debe superar el nivel discursivo del lenguaje jurídico especializado, para asentar sus mayores esfuerzos en la apropiación cultural y la valoración de la realidad del contexto donde esos derechos pueden volverse asequibles en la vida cotidiana, más allá del discurso o las declaraciones normativas de papel.⁴

II. AMPARO Y OTROS MECANISMOS

De esta realidad atroz, que ha sido la marca de todos los tiempos, destacamos la necesidad que cada sociedad ha tenido de idear instrumentos legales para asegurar

³ Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Ediciones Libertad, 1944, p. 31.

⁴ Esto es lo que hemos denominado “derechos humanos de papel” y que coincide con lo que Guastini llama “derechos humanos en el papel”. Véase Uribe Arzate, Enrique, “Una aproximación epistemológica a los derechos humanos desde la dimensión vivencial pragmática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IJ-UNAM, 2011 y Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001.

los derechos humanos patrimonializados en las cartas constitucionales y en los instrumentos internacionales.

Si del discurso debemos pasar a la acción, los derechos humanos, en su nivel mínimo/exigible, necesitan contar con los instrumentos legales óptimos para hacer frente a toda violación proveniente de cualquier fuente de poder público o privado. Aquí es necesario señalar que en la doctrina se menciona reiteradamente que los derechos humanos deben ser exigibles ante el poder público, pero, como nos hemos percatado de las violaciones que se gestan desde los espacios del poder privado, nos parece oportuno señalar que los instrumentos de garantía deben considerar este relevante aspecto, donde las relaciones entre particulares pueden propiciar agravios y vejaciones a otros habitantes.⁵

El tratamiento de las violaciones a derechos humanos provenientes de actos de particulares tiene ya un avance importante; incluso, algunos derechos de particulares son tratados desde la dimensión social o grupal, y no siempre tienen frente a sí al poder público como sujeto obligado. Derechos humanos de proyección social, como el derecho al agua, pueden encontrar serias oposiciones de otros grupos o comunidades a proveerles del vital líquido a las comunidades aledañas.

En este sentido, el concepto de poder público ha tenido que ser tratado con sumo cuidado si se pretende comprender, en el ámbito de protección a los derechos humanos, a los actos que tienen otras fuentes y otros modos de gestación; *verbi gratia*, la industria minera que en muchos lugares está agotando los recursos hídricos, la tremenda deforestación que causa la industria inmobiliaria, los productos chatarra de la industria alimenticia y sus impactos nocivos en la salud de las personas; derechos todos estos que, como principal obligado a su respeto y garantía, tienen frente a sí a particulares, cuya voracidad el Estado debe atenuar y controlar.

Como pareciera que a fin de cuentas es un asunto del poder público que los habitantes advierten lejano u omiso, permisivo y hasta cómplice, es importante señalar qué tipo de actos pueden y deben ser reclamados de manera directa a quienes ejercen el poder público y qué actos deben ser exigidos a los particulares. En ambos casos, nos parece que los procedimientos deben ser diferentes y las exigencias —aunque inicialmente parecidas— tendrán también formas distintas de atención y respuesta, porque en todos los casos y en última instancia deberá haber un pronunciamiento por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado.

En seguimiento de este planteamiento, el ejercicio de los instrumentos para la garantía de los derechos humanos tendrá que ponderar si la fuente de agravio es pública o privada. Aun cuando los órganos jurisdiccionales deberán intervenir para decidir sobre el fondo de la cuestión, este aspecto es importante para definir qué tipo de mecanismo es el más adecuado procesalmente.

⁵ Puede verse al respecto, Estrada, Alexei Julio, *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

Hasta ahora, en México el juicio de amparo se ha ocupado de resolver los conflictos nacidos de la relación gobernante-gobernado, ya sea en la vía directa (contra resoluciones definitivas) o en la vía indirecta (ante violaciones a derechos fundamentales). El principio de que el acto de autoridad determina la procedibilidad del juicio de amparo es un tema que, consideramos, debe ser sujeto a revisión, pues las violaciones pueden tener ahora fuente diversa al poder público.

De tal guisa, la revisión —necesariamente histórica— del juicio de amparo directo nos sitúa de inmediato en la encrucijada de su evolución futura o la continuidad del *statu quo* que lo ha llevado a constituirse como el más eficaz mecanismo de protección a derechos humanos en la vía jurisdiccional, pero ciertamente limitado en sus alcances, dados las condiciones y requisitos de procedibilidad que la propia Constitución y la Ley de Amparo señalan.

De acuerdo con nuestro planteamiento, la ideación del juicio de amparo, como el procedimiento más eficaz para poner coto a los excesos de quienes ejercen el poder público, tuvo una gestación adecuada al contexto, donde se requería que las sentencias que resolvían los jueces locales tuvieran una revisión técnicamente más cuidada y políticamente menos comprometida con el poder del gobernador en turno. La revisión por un juez *ad quem* incluyó, al mismo tiempo, la posibilidad de recurrir ante otra jurisdicción. Esta situación ofreció, desde entonces, una doble garantía para el quejoso, que no solo tuvo la oportunidad de alegar posibles vicios de inconstitucionalidad en la resolución de los jueces locales —normalmente confirmada por la Sala—, sino, además, abrió ante él el acceso a la jurisdicción federal, presumiblemente menos vinculada a los poderes locales e independiente de cualquier otro órgano jurisdiccional o político.

En la evolución del juicio de amparo directo encontramos una clara vocación por el control de las decisiones jurisdiccionales de los órganos locales y de otros órganos con atribuciones para emitir resoluciones que dirimen conflictos en materias como la administrativa, laboral, fiscal y agraria, principalmente.

Si bien este tipo de control constitucional incluyó a los órganos federales, un análisis más detenido nos indica que el amparo directo tuvo entre sus propósitos esenciales uno de naturaleza política que se identifica en el control de los poderes locales (concretamente de los gobernadores, desde entonces erigidos en los máximos poseedores del poder político en sus entidades). Recordemos que la “federalización” del juicio de amparo en la Constitución de 1857 se forjó paulatinamente desde 1842 hasta el Acta de Reformas de 1847, con base en la idea de que México se debía configurar como un Estado federal, garante de los derechos de los gobernados.

Por supuesto, el juicio de amparo, que nace en el artículo 25 de Acta de Reformas de 1847, que se amplía en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 y que aterriza finalmente en los artículos 103 y 107 de nuestra vigente Constitución de 1917, es la primera de las defensas y, por tanto, el mejor y más positivo control constitucional de las garantías individuales, también conocidas y publicitadas como

derechos humanos, libertades individuales, derechos fundamentales o derechos públicos subjetivos.⁶

III. LA DUALIDAD COMPETENCIAL EN EL ESTADO FEDERAL

A partir de la “federalización” del amparo en la Constitución mexicana de 1857, quedó claro que nuestro país había decidido cimentar su sistema de control constitucional en un proceso constitucional vernáculo, ciertamente nacido en una Constitución local. En consecuencia, nuestro juicio de amparo, perfeccionado ya en la Constitución Federal de 1857, adquirió vida jurídica positiva a través de la integración sucesiva de sus elementos peculiares en la obra conjunta de Rejón y de Otero; al primero incumbe el galardón de haberlo concebido e implantado con sus notas esenciales como institución local, correspondiendo al segundo el honor de haberlo convertido en federal en el Acta aludida.⁷

Desde 1861, año de la promulgación de la Ley de Amparo, hasta la fecha, el juicio de garantías ha tenido una honda significación para la vida del pueblo de México, al servir como el instrumento constitucional por antonomasia para defender a los gobernados de los actos de autoridad. Así lo ha consignado la historia constitucional de México y, por eso, sin exageración, podemos ubicarlo como uno de los procesos constitucionales más eficaces en el derecho comparado para la garantía de los derechos fundamentales.

Hoy que algunas entidades federativas han incluido procedimientos similares al juicio de garantías en sus cartas constitucionales para asegurar los derechos de los habitantes, es momento de reflexionar sobre las perspectivas del juicio de amparo directo en contexto. Esta afirmación resulta de suma relevancia a la luz de la organización jurídico-política adoptada por nuestro país desde la segunda mitad del siglo XIX.

El planteamiento directo y llano es si, desde el diseño federal, el juicio de amparo directo puede seguir siendo el procedimiento más eficaz para la garantía de los derechos de los habitantes o si es tiempo ya de devolverlo al ámbito local que marcó su nacimiento. La idea del proceso constitucional local que algunas constituciones locales prevén, y que ha recibido el nombre de “miniamparo”, plantea esta seria disyuntiva, pues resulta lógico afirmar que, al seguir existiendo el amparo “federal”, los procedimientos similares de las entidades federativas seguirán adormecidos y arrinconados en la inutilidad jurídica, ya sea por la desconfianza de los habitantes o por la ausencia de una decisión terminal que, desde el ámbito local, dé certidumbre a las resoluciones de los jueces locales. Parece que la desconfianza y la falta de pene-

⁶ Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2000, pp. 19 y 20.

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1991, p. 136.

tración cultural en la sociedad han influido fuertemente para no permitir la recia generación de una cultura constitucional local en un sistema federal que ha mantenido en latencia las atribuciones locales.

En este punto, es muy importante señalar los alcances actuales de la procedibilidad del juicio de garantías en el contexto federal donde se desahoga. *Id est*, resulta de gran relevancia definir si en la concepción actual, a la luz del constitucionalismo contemporáneo y de cara a la forma de organización federal —donde es cada vez mayor el desarrollo de un derecho constitucional local—, el juicio de amparo directo puede/debe renovarse y, en todo caso, en qué aspectos debe hacerlo para servir mejor a la garantía de los derechos fundamentales previstos, tanto en la Constitución Federal como en las constituciones locales de las entidades federativas.

Podemos aseverar que, de acuerdo con ese aspecto que define decisivamente las posibilidades de un mejor desarrollo del amparo directo en cualquiera de sus orientaciones, la doctrina constitucional tiene que atender, al menos, los siguientes aspectos fundamentales en lo que aquí tratamos, a saber:

- 1) la naturaleza del juicio de amparo directo;
- 2) la naturaleza de los procedimientos locales, garantes de los derechos constitucionales de los habitantes;
- 3) los alcances del federalismo como organización jurídico política de doble dualidad competencial, y
- 4) la coexistencia de dos órdenes constitucionales basados en sendas constituciones políticas que, a fuer de no volver repetitivas a las constituciones locales, debe trazar con absoluta concisión los alcances de la jurisdicción constitucional local.

Con el abordaje de estas cuatro preguntas fundamentales podremos saber si el juicio de amparo directo (federal como está) deberá seguir siendo el proceso constitucional *exclusivo* y *excluyente* de cualquier otra jurisdicción o procedimiento o si, por el contrario, es pertinente darle mayor vida a los procesos constitucionales locales; “miniamparos” que puedan amparar a los habitantes con eficacia desde los espacios de la jurisdicción constitucional local.

En cuanto al primer aspecto planteado, el juicio de amparo directo tiene claramente definida su competencia y, con ello, no resulta complicado entender su naturaleza y encomiables tareas; se trata de un proceso constitucional de última instancia que solamente conocen jueces federales. El asunto de su procedibilidad muestra que el amparo sirve para la revisión de sentencias y resoluciones que ponen fin al proceso; proceso que puede ser federal o local y que, salvo el ámbito electoral, alcanza cualquier espacio material del derecho.

De este modo, el juicio de amparo enfoca sus posibilidades de garantía a los actos y normas y, a partir de la existencia de las acciones de inconstitucionalidad, ahora

preferentemente a las resoluciones de naturaleza jurisdiccional que ponen fin a una controversia de fondo. Así, el amparo directo funciona como recurso de casación para la revisión final y definitiva de lo que los tribunales y otras autoridades con atribuciones jurisdiccionales han resuelto en los asuntos de su competencia.

Queda claro que, en su uso como casación, el amparo directo somete a revisión el fondo y forma de la resolución controvertida. Sin embargo, el tema no queda tan claro cuando el amparo se endereza contra resoluciones —que ponen fin al proceso— de órganos no jurisdiccionales, *verbi gratia*, una decisión de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Instituto Federal de Telecomunicaciones o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en las cuales la resolución —claramente no jurisdiccional— resuelve de fondo una cuestión que amerita ser revisada.

Para ejemplificar mejor lo aquí dicho podemos citar el caso de los países donde las cuestiones atinentes a la información sobre el quehacer público (uso de recursos, toma de decisiones, negativa de informar, ocultamiento de datos) se ventilan a través del proceso constitucional llamado *habeas data*. Desde luego, en el caso referido existe una resolución que pone fin a la solicitud del ciudadano y, ante la negativa del órgano encargado de dar acceso a la información, la revisión tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la información.

Visto así, el tema que nos ocupa tiene muchas más aristas que las usualmente tratadas en la doctrina, pues la variedad de asuntos y materias que pueden ser sometidos a revisión en el juicio de amparo abarca prácticamente todas las manifestaciones en las que el poder público decide sobre una cuestión concreta mediante la emisión de una resolución de fondo.

A nuestro juicio, la expresión “resolución de fondo” es, en todo caso, el tema que debe ser analizado para acabar de configurar adecuadamente la naturaleza jurídica del juicio de amparo directo. Esto es, si el juicio de garantías tiene como tarea revisar la constitucionalidad de la resolución que pone punto final a una cuestión de fondo, cabe preguntarnos si, en aras de hacer más efectiva la actuación de los tribunales de amparo, sería conveniente abrir un abanico con mayores alternativas, dejando a los tribunales colegiados la revisión de las resoluciones eminentemente jurisdiccionales —por lo pronto federales y locales—.

Desde luego, el asunto que nos ocupa requiere un análisis muy particular y especializado. Sirvan estos breves comentarios solamente para llamar la atención sobre la pertinencia de fortalecer los mecanismos de garantía de los derechos de los habitantes mediante la identificación de la naturaleza, alcances, posibilidades y límites del juicio de amparo directo.

En cuanto a la segunda cuestión que aquí nos ocupa, relativa a la naturaleza de los procedimientos locales, ensayados para la garantía de los derechos constitucionales de los habitantes, comenzaremos diciendo que en las entidades federativas no hay uniformidad ni en las denominaciones que reciben ni en los pormenores de su

procedibilidad y de sus alcances. Solo a manera de ejemplo citaremos el caso del *juicio de protección de derechos humanos* previsto en el numeral 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz y los *medios de defensa* previstos en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que dejan clara su imprecisión.

En estos casos es claro el propósito de los procesos constitucionales locales referidos; sin embargo, ninguno tiene efectos terminales en el ámbito de la jurisdicción constitucional local; es decir, la resolución que sobre ellos recaiga todavía puede ser revisada en vía de amparo. En buena medida, esa enorme limitación en cuanto a la certidumbre que ofrece a los gobernados es la que ha propiciado que dichos procesos estén prácticamente enmohecidos.

Por añadidura, podemos decir que lamentablemente la jurisdicción constitucional local no se ha enfocado a la profesionalización de sus jueces constitucionales; en algunos casos, la Sala Constitucional ni siquiera funciona regularmente y solo se integra cuando algún asunto requiere ser atendido.⁸ Además de este desinterés evidente, no podemos soslayar la enorme influencia que los gobernadores tienen sobre el poder judicial local; así, a los aspectos que nacen del fondo de la cuestión debemos agregar otros derivados del ejercicio del poder público, claramente concentrado en el titular del ejecutivo.

Como podemos colegir de lo aquí dicho, los instrumentos de la jurisdicción constitucional local son inviables en las circunstancias actuales, que muestran en la cotidianidad del ejercicio del poder público un sometimiento anacrónico de los órganos del poder judicial. Si bien se podrá decir que los gobernadores no dan indicaciones a los jueces o que la independencia judicial es intocable, lo cierto es que, si esto se puede afirmar en la mayoría de los asuntos del orden común, los temas que atañen al orden constitucional tienen un tratamiento diferente, porque la política no puede estar desvinculada de la función judicial o, tal vez mejor dicho, la jurisdicción también es tarea política —en este caso, la jurisdicción constitucional local es elocuente—.

Ahora bien, en lo que toca a los alcances del federalismo como organización jurídico-política de doble dualidad competencial, todo parece constatar la ruptura entre el discurso jurídico-constitucional y la realidad de la actuación de los órganos del Estado. México solo es federal en la norma constitucional, porque hay una relación de dominio —en algunos casos asfixiante— de las autoridades federales respecto a las entidades federativas. Nos parece que sobre este punto no es necesario decir mucho; basta referir la concepción equívoca de las atribuciones originarias y residuales para dar cuenta del tremendo desliz que nos ha llevado a consignar potestades

⁸ Véase el art. 63, frac. IV bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, que señala: “Son facultades del Consejo de la Judicatura: [...] IV bis. Designar de entre los magistrados que formen parte del Pleno, a los que en forma temporal integren la Sala Constitucional y dentro de ellos al instructor”.

Estado federal y derechos humanos universales: los desafíos del amparo directo en México

mayores para “la federación” y apenas unas atribuciones residuales (art. 124 de la Constitución mexicana) para los estados, que no son ni libres ni soberanos, y menos —o casi nada— para los municipios, que funcionan débilmente con presupuestos y atribuciones acotados.

En suma, la concentración del poder en los órganos federales y, con mayor nitidez, la concentración de una dualidad competencial en el titular del ejecutivo (jefe de Estado y jefe de Gobierno) ha desdibujado al sistema federal mexicano para convertirlo en una expresión rebuscada y hasta falaz del verdadero federalismo, que debe reconocer en las entidades federativas y en los municipios la base y origen de las atribuciones federales.

En el mismo orden de ideas, la coexistencia de dos órdenes constitucionales basados en una Constitución Federal y 31 constituciones locales representa, sin duda, el mayor desafío para el desarrollo del Estado y para el funcionamiento vigoroso de la jurisdicción constitucional en México. En el sistema federal imperfecto que tenemos, las constituciones políticas de las entidades federativas repiten —por mandato de la Constitución Federal (art. 40)— lo que dice la carta magna; algunas constituciones han intentado avanzar más allá de lo que consigna la Constitución Federal, pero es claro que en el diseño federal que tenemos, y merced a la doctrina de las atribuciones originarias que, se entiende, nacen en el ámbito federal, los procesos constitucionales locales que se apartan de lo prescrito por la Constitución Federal —*v. gr.*, los ensayos de referéndum, plebiscito o el control constitucional de las leyes locales— están prácticamente anulados. Sobre esta cuestión, es muy interesante el debate respecto a las extensiones que las constituciones locales pueden incluir en su texto, cuando esto no lo prevé la carta magna. Consideramos que la doctrina constitucional tiene todavía mucho qué decir sobre las posibles expresiones de inconstitucionalidad contenidas en las constituciones locales; al parecer, el postulado de una mayor garantía salva la cuestión; sin embargo, aquí se hace evidente la difícil configuración de un sistema dual de jurisdicción constitucional en México, pues de poco sirven los instrumentos de garantía en el escenario de las entidades federativas, si las resoluciones de los jueces constitucionales locales no deciden de manera terminal el fondo la cuestión planteada.

IV. UNIVERSALIDAD Y LÍMITES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Así es como funciona el sistema de justicia constitucional en México; así es como opera el juicio de amparo directo “federalizado” en detrimento —si se nos permite la expresión— de los procesos constitucionales locales. Lejos de cualquier apología o defensa anacrónica de la soberanía de las entidades federativas, y sin mayor argumento para los propósitos que aquí nos ocupan, lo cierto es que la garantía de los derechos de los habitantes no ha encontrado un mejor referente que el juicio de garantías.

Como ya fue dicho, las entidades federativas no han avanzado y es posible que la experiencia histórica sea el mejor indicador para que el amparo directo siga reservado a los jueces federales. Lo que aquí nos interesa tratar es la cuestión de fondo sobre lo que el juicio de amparo directo pretende garantizar. Nuestra pesquisa tiene que citar necesariamente lo que dice el artículo 103 de la carta magna:

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;
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La fracción I del numeral citado se refiere indefectiblemente a los casos en que procede el juicio de amparo directo. Este tipo de amparo se puede intentar, según lo señala el artículo 107 de la carta magna, en su fracción V:

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: [...]

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes [...].

¿Qué es lo que se trata en el fondo?; ¿qué hay en el fondo de la cuestión de todo juicio de amparo? El propósito de asegurar los derechos constitucionalmente reconocidos (otorgados, dirán otros) a los habitantes.

Con la intención de abrir más el ámbito de procedencia del juicio de amparo directo podemos iniciar con una afirmación provocativa del tenor siguiente: el juicio de amparo directo debe garantizar los derechos de los habitantes, tramitados en un procedimiento y sometidos a la valoración de cualquier órgano con competencia para resolver el fondo.

La pregunta surge espontáneamente: ¿solo se deben tramitar por vía de amparo directo las solicitudes de revisión de resoluciones?; ¿no estaremos duplicando las tareas jurisdiccionales al dejar la vía indirecta a violaciones directas a los derechos de los habitantes? Parece que el lenguaje jurídico otra vez es imperfecto: si el amparo indirecto procede contra violaciones directas a los derechos fundamentales, ¿por qué el amparo directo es improcedente contra ese “tipo” de violaciones directas? Parece que el amparo directo necesita ser direccionado desde la garantía inmediata de los

Estado federal y derechos humanos universales: los desafíos del amparo directo en México

derechos de los habitantes; posiblemente un mejor diseño deje la cuestión de fondo de las resoluciones que ponen fin al procedimiento a una especie de amparo casación o amparo revisión; de este modo, el mejor ensayo de amparo directo deberá atender violaciones directas que con toda puntualidad marca la legislación respectiva (*v. gr.*, violaciones a la libertad personal y cualquier decisión tomada desde el poder público para anular o menoscabar derechos fundamentales fuera del procedimiento).

En este punto, las reiteradas alocuciones a los derechos fundamentales merecen también una anotación puntual sobre la relación conceptual y epistémica que guarda con los derechos humanos —paradójicamente reconocidos en la Constitución y en todos los tratados internacionales—, que no son atendibles de inmediato y de manera directa por vía de amparo directo.

¿Hasta dónde alcanza la universalidad de los derechos humanos, *per se*, para asegurar de manera franca e inmediata los derechos de los habitantes, si el Estado tiene tortuosos mecanismos y múltiples instancias para hacerlos exigibles? Aquí se ubica, en nuestra opinión, la cuestión de fondo en lo que toca a la visión prospectiva sobre el juicio de amparo directo. A partir de la reforma constitucional de 2011, los conceptos hasta entonces utilizados para el tratamiento y la procedibilidad del juicio de amparo cedieron su lugar al concepto de derechos humanos. Las viejas voces “garantías individuales”, “derechos del gobernado”, “derechos subjetivos públicos”, que durante décadas marcaron los lineamientos de nuestro juicio de garantías, fueron reemplazadas por la expresión “derechos humanos”, que ahora se ha extendido a todos los ámbitos locales e internacionales para ratificar su fuerte desarrollo doctrinal, legislativo y jurisprudencial en los tribunales domésticos y en las cortes regionales, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con este nuevo lenguaje, que implica fondo y forma, nuestros procedimientos de aseguramiento de los derechos de los habitantes han tenido que iniciar una búsqueda a través de ensayos que seguimos operando para realizar debidamente la garantía de los derechos humanos en el Estado constitucional. Esta ruta es la que, en general, ha comenzado a imponer una nueva forma de articulación entre los órdenes nacional e internacional. A nuevos derechos, nuevos procesos; a nuevo lenguaje más pulido, más específico y más especializado, deben corresponder también procesos constitucionales más puntuales para cada derecho que se pretenda proteger.

En este orden de ideas, la voz “derechos humanos” —predominante en la doctrina y la legislación doméstica e internacional— nos fuerza a revisar hasta dónde el lenguaje y las instituciones establecidas para la garantía de los derechos de los habitantes en México responde a esta necesidad y corresponde con los recientes desarrollos que tienen lugar en el sentido, fondo y forma de las resoluciones de las cortes internacionales.

La explicación de esta cuestión sustancial implica la necesaria concordancia entre los modos de abordar asuntos que están encaminados al mismo propósito, aunque desde diferente escenario y a partir de reglas procesales ciertamente distintas.

Lo que intentamos decir es que el juicio de amparo directo parece estar a la zaga de las novedosas formas de interpretación que se plantean en el ámbito internacional y de los mecanismos de protección de los derechos humanos en sede internacional, precisamente porque, en la proyección metaestatal, la garantía es más abierta, los criterios de los jueces no están predeterminados por normas rígidas y esa maleabilidad permite la creación jurídica de mayores alcances para la garantía de los derechos humanos.

Desde luego, en la comparación aquí citada, los tribunales internacionales tienen sus propios retos. Tal vez entre los más significativos se ubique la dimensión temporal del asunto que deben conocer y resolver, pues la reparación del daño o restitución del derecho humano violentado puede ser inoperante si el proceso tarda en ser resuelto; el otro desafío radica en la mayor exigencia de la fuerza vinculante de sus resoluciones y en la extensión de su jurisdicción a los Estados que hasta hoy no la han aceptado.

Pues bien, con lo que hasta aquí hemos pretendido mostrar, creemos que la garantía de los derechos de los habitantes tiene que buscar nuevos caminos para hacer viables los derechos contenidos en los más elevados instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. En lo que nos interesa sobre el tema en comento, podemos decir que el juicio de amparo directo tiene que responder con mayor prestancia a las demandas de protección jurisdiccional de los habitantes. Hasta hoy, los requisitos de procedibilidad y las exigencias técnico-legales que marca la Ley de Amparo en vigor han puesto fuera del alcance de la mayoría de los habitantes este proceso tan eficaz, pero complejo y, en cierto modo, limitado en sus efectos, pues la relatividad de la sentencia todavía no permite configurar espacios más amplios de protección para un número mayor de habitantes, incluso cuando no se han apersonado a juicio —como puede ser en el caso de los derechos difusos, colectivos o de grupo—.

Precisamente de estas notas de universalidad y garantía de los derechos humanos podemos desprender la necesidad de dar paso a formas más cercanas y flexibles de nuestro juicio de garantías, a fin de abonar a la construcción de un contexto propicio para una protección mayor y más eficaz de los derechos humanos en México. Así, en la sumatoria de los instrumentos, mecanismos y escenarios idóneos para auspiciar este propósito, debemos decir que ningún otro proceso constitucional se equipara al juicio de amparo en eficacia y efectos vinculantes; sin embargo, la construcción de un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos —formalmente desde 1992— ha impulsado una vía que aventaja en proximidad, accesibilidad y sencillez al sistema jurisdiccional del amparo.

La existencia de esta dualidad para la garantía de los derechos humanos puede mirarse con beneplácito, en aras de generar una cultura para el respeto invariable de los atributos esenciales de los seres humanos; sin embargo, no podemos dejar de señalar que la vía no jurisdiccional también tiene enormes retos, que básicamente se focalizan en superar la apatía y desinterés de las autoridades señaladas como responsables de

violaciones a derechos humanos. En este punto, las recomendaciones y sus efectos reparatorios deben ser objeto de una revisión de fondo.

Cerramos este acápite con una reflexión final sobre la coexistencia de esta dualidad —jurisdiccional y no jurisdiccional— para la promoción, defensa y garantía de los derechos de los habitantes, que también son gobernados, ciudadanos, extranjeros, migrantes; seres humanos todos que viven sus vidas en riesgo permanente de ser agraviados en múltiples formas, desde la ausencia de políticas públicas y la falta de planeación democrática para la atención de áreas prioritarias como alimentación, salud, educación, hasta las amenazas y la concreción de violaciones a la integridad y a la vida, materializadas desde el abuso del poder. ¿Cuál es la posibilidad del juicio de amparo directo para servir a todo este abanico de necesidades de los habitantes? Sirve para conocer y salvaguardar la constitucionalidad de las resoluciones definitivas provenientes de una amplia variedad de autoridades y órganos jurisdiccionales, pero no sirve —porque no es procedente— para todo lo demás, que también necesita un eficaz control de la constitucionalidad. Como podemos ver, el amparo directo tiene dos posibilidades: transformarse radicalmente para incluir en sus tareas el control de la constitucionalidad de actos y normas y no solamente la regularidad constitucional de las resoluciones de fondo, o convertirse en un diente más del engranaje que el sistema de control de la constitucionalidad necesita para la garantía de los derechos humanos en el Estado constitucional.

En su momento, la doctrina se refirió a las tres grandes derivaciones o caminos del amparo: el amparo casación, el amparo contra leyes y el amparo-soberanía, los cuales ilustraban conceptualmente esta circunstancia. Hoy el amparo como casación no abarca todas las materias —baste citar los asuntos electorales para dar cuenta de ello—, y tampoco opera eficazmente como amparo contra la inconstitucionalidad de las leyes (ni siquiera hay atisbos de realizar un control *a priori*, a pesar de ser este un indicador puntual de la regularidad constitucional-legal de un país). Como amparo para asegurar la soberanía de las entidades federativas o para la preservación del ámbito competencial federal, el amparo fue reemplazado con las controversias constitucionales y hasta con ejercicios de orden político que siguen otras reglas, como la Conferencia Nacional de Gobernadores. En suma, el amparo directo debe ser objeto de un proceso de reingeniería constitucional que nos permita ponderar sus ventajas y toda su generosidad, y también advertir, con objetividad y sin apasionamiento, sus evidentes limitaciones conceptuales, teóricas y pragmáticas.

V. EL NUEVO AMPARO Y SU PERMEABILIDAD

En seguimiento a los planteamientos aquí vertidos podemos ir puntualizando algunos aspectos que el juicio de amparo directo puede atender.

Para este propósito, no podemos dejar de citar algunas condiciones que inciden y que determinarán las posibilidades del proceso de reconstrucción arriba anunciado:

- a) la dualidad competencial entre el ámbito federal y los espacios locales;
- b) la doble vía (jurisdiccional y no jurisdiccional) para la garantía de los derechos humanos;
- c) la dimensión temporal de la cuestión objeto de revisión desde el juicio de amparo directo (¿amparo *a priori*?), y
- d) la(s) materia(s) que puede(n) ser objeto del juicio de amparo directo (¿solo resoluciones de fondo?).

Por cuanto ve a la primera condición, es pertinente señalar que el juicio de amparo directo debe extender las posibilidades de su procedibilidad a los espacios locales. El argumento que abona esta afirmación no requiere más que afianzar la existencia de dos ámbitos competenciales en el Estado mexicano y, por ende, la necesidad de dar vida a los espacios locales, concretamente en las atribuciones de la jurisdicción constitucional local.

En nuestra opinión, mientras los órganos de control constitucional local no funcionen plenamente, la gran carga de la justicia constitucional seguirá en el ámbito federal, con todos los pormenores que esto implica, entre los que hemos subrayado la concentración inoperante de atribuciones en la “zona federal”, contraria al espíritu federalista que nos ha identificado desde el siglo XIX.

¿Qué propuesta es viable al respecto? Con el interés de fortalecer a los órganos constitucionales de las entidades federativas y la vida federal en México, parece oportuno el ejercicio de una dualidad jurisdiccional concurrente que puede operar en alguna de estas dos alternativas —luego de homologar los procesos constitucionales locales que están señalados para la garantía de los derechos después de que ha sido dictada una resolución definitiva por los jueces y otras autoridades locales—: una opción es dejar a los quejosos la elección de la vía que mejor les acomode para el conocimiento y desahogo del amparo directo —sea en sede local o ante los tribunales federales—. En este supuesto, será necesaria una reforma constitucional que otorgue facultades como tribunal terminal a las salas y cortes constitucionales de las entidades federativas.

Otra opción es diseñar una doble jurisdicción, en la cual los juicios de amparo directo puedan ser conocidos por las salas constitucionales y solo en los casos donde exista una cuestión constitucional de fondo dejar la procedibilidad ante los tribunales colegiados, a fin de evitar el amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En todo caso, es necesario reconocer a los órganos de control constitucional local capacidad para resolver —como tribunales terminales— las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el amparo directo, que en este caso puede llamarse igual; la única diferencia será el órgano abocado a su conocimiento y resolución; los efectos serían los mismos y, con ello, daríamos vida al sistema federal de justicia constitucional, aún germinal en nuestro país.

Por otra parte, en lo que concierne a la doble vía (jurisdiccional y no jurisdiccional) para la garantía de los derechos humanos, la reconstrucción del juicio de amparo directo tiene que comenzar el uso de un lenguaje más adecuado a las cuestiones que son objeto de su tratamiento. Con esto, la procedencia de este proceso constitucional no tiene que definir sus adjetivos a partir de la existencia de una resolución de fondo. El amparo directo puede simplemente llamarse “amparo” y determinar su procedencia —sin más— por la naturaleza vinculante de sus efectos. A diferencia de las quejas e investigaciones de los organismos públicos para la protección y defensa de los derechos humanos, el proceso constitucional de amparo —en sede local o federal— seguirá teniendo los efectos actualmente previstos en la Constitución, en la Ley de Amparo y en los demás ordenamientos relacionados con esta cuestión.

A nuestro juicio, el mayor desafío se ubica en el esfuerzo de ingeniería constitucional capaz de ensamblar ambas vías para el aseguramiento de los derechos de los habitantes. El amparo —en cualquier sede, según la reforma propuesta— seguirá siendo el proceso constitucional por antonomasia en México; sin embargo, la concepción misma de su *quid y telos* hace difícil el principal derecho de los habitantes en este campo, que es el derecho de acceso a la justicia; el amparo es altamente técnico y costoso y, con este doble problema, se vuelve inaccesible para la mayoría de los habitantes.

Luego entonces, ¿cómo llevar la gratuidad y sencillez de los procedimientos de queja ante los organismos públicos de la materia hasta el amparo directo?; y en la misma tónica, ¿cómo llevar los efectos vinculantes y la fuerza de las resoluciones de amparo a las recomendaciones? Aquí es donde tenemos que ensayar las posibilidades de un sistema garante de los derechos de los habitantes después de la resolución de fondo, que implique sencillez, cercanía, gratuidad y eficacia.

En lo tocante a la dimensión temporal de la cuestión que es objeto de revisión mediante el juicio de amparo directo, podemos decir que se trata de un tema ni siquiera avizorado por la doctrina, salvo en las consideraciones que marcan la procedibilidad de este proceso constitucional. De este modo, se plantea que la resolución debe ser definitiva, con lo cual podemos deducir que la dimensión temporal solo se puede referir a un asunto resuelto previamente.

Al no existir posibilidades de una revisión constitucional *ad intra* del procedimiento que luego propicia la interposición de un juicio de amparo, el asunto se deja seguir hasta su resolución final y, de cara al principio de definitividad (exigido para la procedibilidad del amparo), se vuelve nugatoria cualquier posibilidad de denunciar antes de la resolución de fondo la posible inconstitucionalidad —que luego debe atenderse durante la tramitación del juicio de garantías—.

Como nota para posteriores exploraciones, dejamos aquí esta reflexión: si el amparo directo tiene en su raíz el propósito de asegurar la constitucionalidad de las resoluciones definitivas, ¿por qué no ideamos los mecanismos viables para que esta revisión pueda plantearse *a priori* y el futuro quejoso no tenga que esperar a que se cometa la irregularidad constitucional?

Por último, nos resta hacer algunas anotaciones a modo de reflexión sobre el futuro desarrollo de la materia que puede ser objeto del juicio de amparo directo. Hasta ahora está claro que solamente se pueden promover amparos contra resoluciones de fondo ante los tribunales colegiados; sin embargo, nos queremos atrever a plantear la posibilidad (y pertinencia) de que el amparo —federal y local, jurisdiccional y no jurisdiccional, preventivo o correctivo— pueda tramitarse para algunas otras cuestiones que el Estado constitucional debe garantizar y que, por ahora, el amparo directo no puede atender.

Nos preguntamos, por ejemplo, sobre los procesos formales y materiales de creación de normas. El poder legislativo, que cumple formalmente con el proceso legislativo, y los otros dos poderes, que pueden emitir normas desde el punto de vista material, no encuentran frente a sí posibilidades claras para la observancia puntual de la constitucionalidad de fondo y forma de las normas creadas.

El poder legislativo no cuenta, ni hacia su interior ni fuera de su estructura y funcionamiento, con un mecanismo para el control de la constitucionalidad de las leyes emitidas, y ello genera un gran problema para el Estado constitucional, que debe volver a la regularidad constitucional el caso de las normas inconstitucionales, ya sea a través del amparo contra leyes o de las acciones de inconstitucionalidad. Desde luego, la existencia de estas dos vías para controvertir la constitucionalidad de una norma no arregla el problema de fondo, que se ubica en el proceso de creación de leyes. Según el estado de la cuestión, el poder legislativo aprueba las normas y el ejecutivo las promulga; dicho coloquialmente, no hay un control de calidad sobre el proceso legislativo y, menos aún, sobre su producto, que son las normas creadas.

Por su parte, los órganos ejecutivo y judicial, e incluso los órganos constitucionales autónomos que tiene capacidad para crear sus normas, tampoco cuentan con los mecanismos de revisión y cuidado de las normas que aprueban. Esta carencia se traduce en la imposibilidad de asegurar la constitucionalidad de las normas contenidas en decretos, reglamentos y hasta en tratados internacionales. Por absurdo e inaudito que esto parezca, así está configurado el sistema de justicia constitucional en México, en el cual, la actividad legislativa material tampoco cuenta con el control de calidad que un sistema constitucional debe exigir de los órganos que producen normas.

En este rubro, el resultado es catastrófico, pues el orden jurídico del Estado se puebla de normas inconstitucionales que luego necesitarán ser revisadas por la Corte en las acciones de inconstitucionalidad. Ergo, hace falta poner sobre la mesa la procedibilidad de un mecanismo de control constitucional que permita la verificación de la regularidad constitucional de las normas (formales y materiales) antes de su aprobación. El escenario *a priori* y la legitimación activa son, junto al tema de los efectos de la resolución, los asuntos de mayor exigencia técnica. En todo caso, el amparo directo puede servir para tan encomiable propósito.