

EL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO
DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS. SU TRIPLE DIMENSIÓN:
TRANSNACIONAL, FEDERAL Y LOCAL*

Eduardo Ferrer Mac-Gregor**

**I. El amparo mexicano y su proyección en Europa,
Latinoamérica e instrumentos internacionales**

En los últimos cincuenta años, la discusión en los ámbitos filosófico, político y jurídico acerca de los derechos humanos se ha intensificado como nunca antes en la historia de los pueblos. Los derechos humanos se han convertido en un referente inexcusable de la modernidad, en un “signo de los tiempos” como lo ha dicho Norberto Bobbio.¹ Los derechos y sus garantías –que han sufrido un notable fenómeno expansionista en los últimos años–, son los elementos que dan cabal significado al Estado democrático de nuestro tiempo.

El tema de la incorporación de las recomendaciones y estándares internacionales en la protección de los derechos humanos en México puede proyectarse desde una premisa contraria, es decir, desde el análisis de cómo un instrumento jurídico protector de origen nacional, como el juicio de amparo, se ha proyectado hacia su implantación en el orden jurídico internacional.

* El presente texto constituye una versión depurada de la intervención del autor en el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de Derechos Humanos, panel 3. México, Distrito Federal, 21 de mayo de 2004.

** Profesor del curso de *Derecho Procesal Constitucional* en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Carbonell, Miguel. “Presentación”, en *Compendio de derechos humanos. Textos. Prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. IX.

Con independencia de sus antecedentes remotos en el derecho romano (*homine libero exhibendo*² e *intercessio tribunicia*),³ en el inglés (*habeas corpus*) y en el español (procesos aragoneses del medioevo),⁴ se ha llegado a considerar, por la mayor parte de la doctrina, que el amparo constituye una institución genuinamente mexicana, al haberse previsto por primera vez en la Constitución yucateca de 1841 (Arts. 8º, 9º y 62) y acogido a nivel federal, primero en el Acta de Reformas de 1847 (Art. 25) y, posteriormente, en las Constituciones de 1857 (Arts. 100 y 101) y en la actual, de 1917 (Arts. 103 y 107), sirviendo como paradigma a diversas legislaciones de Latinoamérica, España, y algunos otros países europeos.

Es cierto que durante la Edad Media apareció en el Reino de Aragón una figura encargada de velar por el cabal cumplimiento de los diversos fueros, conocido como el “justicia mayor”, quien en sus resoluciones utilizaba ya la palabra “amparar”; se considera que el ordenamiento castellano fue la vía a través de la cual se introdujo dicho vocablo como sinónimo de protección de derechos en la América española.⁵

Asimismo, en el siglo XVII surgió en Inglaterra el *habeas corpus*, como instrumento procesal para proteger el derecho de libertad. Se reguló de manera detallada en el *Habeas Corpus Amendment Act* de 26 de mayo de 1679, por lo que este ordenamiento es considerado el primero que reglamentó de forma meticulosa un proceso constitucional de tutela de derechos fundamentales, el cual se trasladó a las colonias inglesas en Estados Unidos de América al transplantarse el sistema jurídico del *common law*.

En el caso de México, durante la lucha de independencia se previó una declaración semejante a la inglesa en el proyecto denominado

² Cfr. La Ley I, lib. XLIII, tít. XXIX del *Digesto*.

³ Cfr. Batiza, Rodolfo. “Un pretendido antecedente remoto del amparo”, en *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 4, abril-junio de 1947, vol. I, pp. 429-437.

⁴ Sobre los procesos forales aragoneses y la figura del “justicia mayor” hay amplia bibliografía, entre la que destacan las obras de Fairén Guillén, Víctor. *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, 1971; López de Haro, Carlos. *La Constitución y libertades de Aragón y el justicia mayor*, Madrid, Reus, 1926; Bonet Navarro, Ángel. *Procesos ante el justicia de Aragón*, Zaragoza, Guara, 1982.

⁵ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *La acción constitucional de amparo en México y España, Estudio de derecho comparado*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, 3ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 3-18.

“Elementos constitucionales”, obra de Ignacio López Rayón, en el año de 1812, aunque nunca llegó a tener vigencia. En el Artículo 31 de ese proyecto se decía: “Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones y restricciones que ofrezcan las circunstancias”. El juicio de amparo mexicano actual, a partir de su consagración definitiva en la Constitución de 1857, acoge la institución del *habeas corpus*, subsumido en el sector que la doctrina ha denominado como “amparo-libertad”.

En nuestro país, durante la etapa de gobierno español, existió también otro mecanismo, bautizado por el historiador y jurista Andrés Lira González como “amparo colonial”, que se configuró como un interdicto para la protección de derechos personales, que se hacía valer ante los virreyes o capitanes generales. Se trata de un instrumento antecedente del amparo mexicano, toda vez que en sus resoluciones los virreyes y otras autoridades superiores “amparaban” en contra de actos de autoridades de inferior rango o, inclusive, contra actos de particulares que se encontraban en situación ventajosa con respecto del protegido, debido a su evidente posición social o poder real dentro de la sociedad novohispana.⁶

La influencia del derecho constitucional de Estados Unidos en el pensamiento de los considerados padres del juicio de amparo mexicano, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, hizo posible el surgimiento de este instrumento procesal. Ese conocimiento lo adquirieron a partir de la obra clásica de Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, traducida al español en 1836 por Sánchez de Bustamante⁷ y, en menor intensidad, a través de la obra *El Federalista*, que se conoció de manera fragmentada a partir de traducciones al español, publicadas en periódicos mexicanos entre los años de 1827 y 1830. De ahí la influencia estadounidense de la *judicial review*, pues el producto de ese “trasplante legal” produjo una institución tutelar distinta, debido al trasfondo cultural hispánico, de más de tres siglos, perteneciente al sistema romano canónico.

⁶ Cfr. Lira González, Andrés. *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, México, FCE, 1972, p. 7.

⁷ Existe una reimpresión publicada en México en 1855, año en que se convocó al Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, que consagró el amparo a nivel federal.

El juicio de amparo ha sido trasladado y adoptado de manera progresiva en la mayoría de los textos fundamentales latinoamericanos, aunque en algunos de ellos con denominaciones distintas: Argentina (Art. 34), Bolivia (Art. 19), Brasil (*mandado de segurança*, Art. 5º), Chile (recurso de protección, Art. 21), Colombia (tutela jurídica, Art. 86), Costa Rica (Art. 48), El Salvador (Art. 182.1), Guatemala (Art. 265), Honduras (Art. 183), Nicaragua (Art. 188), Panamá (Art. 50), Paraguay (Art. 134), Perú (Art. 200), Uruguay (Art. 7º)⁸ y Venezuela (Art. 27).

Lo mismo ha sucedido en Europa, en donde en algunos países como Alemania, Austria, España y Suiza existe un recurso similar que, incluso, suele traducirse con la misma denominación de *recurso de amparo*. El caso del recurso de amparo español resulta significativo al haberse introducido en la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931 (Art. 121-b), a partir de las enseñanzas del constitucionalista mexicano Rodolfo Reyes Ochoa (hijo del General Bernardo Reyes y hermano del escritor y diplomático Alfonso Reyes), que radicó cerca de cuarenta años (1914-1954) en territorio español, por las diferencias políticas con el presidente Victoriano Huerta no obstante haber sido ministro de justicia al inicio del mandato de éste. La influencia se hace patente en la Ley del Tribunal de Garantías constitucionales de 1933 y en el Reglamento de dicho Tribunal, en los diversos supuestos de procedencia y legitimación, y en la tramitación de un incidente de suspensión similar al mexicano; aunque también el recurso de amparo español influyó en la creación del amparo mexicano, sobre todo por la asimilación jurídico-cultural de tres siglos y por la influencia de la casación, que constituye uno de los sectores en que se divide la institución tutelar mexicana.

El recurso de amparo español actual, restablecido en la Constitución democrática de 1978 (Art. 53.2), presenta importantes diferencias con el juicio de amparo mexicano que pueden advertirse en dos direcciones distintas. En cuanto al órgano constitucional que lo resuelve; en el caso español se crea un auténtico Tribunal Constitucional independiente del poder judicial, en tanto que en el caso de México la Suprema Corte de Justicia, máxima instancia jurisdiccional del poder judicial federal, realiza

⁸ Si bien no de manera expresa, la acción de amparo uruguayo se deriva del Artículo 7º constitucional: “*Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad...*”. La ley 16.011 de 19 de diciembre de 1988 regula la acción de amparo.

materialmente tal función a partir de las reformas constitucionales de 1987 y 1994 —esencialmente en grado de revisión de estricto contenido constitucional respecto de resoluciones de primer grado, que resuelven los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito federales, diseminados en todo el territorio del país—. Por otra parte, se aparta también en cuanto a los derechos tutelables; en tanto la institución mexicana comprende la protección de todo el ordenamiento nacional (cuestiones constitucionales y de legalidad), el amparo español se reduce exclusivamente a los derechos fundamentales y libertades públicas a que se refiere la Constitución, excluyendo tanto la libertad e integridad personales, protegidos por el *habeas corpus* (institución autónoma), como la impugnación de las normas generales tutelables a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad; además de existir el recurso de casación, para impugnar en última instancia las resoluciones de los tribunales ordinarios ante el Tribunal Supremo.

A pesar de esas diferencias, escrupulosamente estudiadas por el maestro Héctor Fix-Zamudio,⁹ es evidente también un acercamiento entre ambos mecanismos, al ampliarse la protección española a cuestiones de mera legalidad, mediante la “tutela judicial efectiva” prevista en el Artículo 24 de la Constitución de 1978, que se aproxima considerablemente al juicio de amparo directo mexicano que procede contra resoluciones judiciales definitivas (Arts. 14 y 16 constitucionales).

Por lo que hace al recurso federal constitucional alemán (*Verfassungsbeschwerde*),¹⁰ existen similitudes con el juicio de amparo mexicano, a pesar de las diferencias económicas, sociales y culturales entre ambos países, y de haber surgido en épocas distintas y por causas diferentes. Mientras que el juicio de amparo mexicano surge por la influencia estadounidense en la Constitución yucateca de 1841 y en los textos federales de 1857 y 1917, conforme a lo ya señalado, la queja constitucional

⁹ Cfr. “Estudio comparativo del amparo contra resoluciones judiciales en México y en España”, en su obra *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2003, pp. 1023-1092; aparecido con anterioridad en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, vol. II, pp. 1557-1613.

¹⁰ Para una aproximación a este instrumento, véase Häberle, Peter. “El recurso de amparo en el sistema germano-federal de jurisdicción constitucional”, trad. de Carlos Ruiz Miguel, en García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.). *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, pp. 227-282.

alemana se inspira en la Constitución austriaca de 1920 y se prevé primero a nivel legislativo en la Ley sobre el Tribunal Constitucional de la Federación de 1961 y posteriormente se incorpora a nivel constitucional mediante la reforma de 1969, debiendo mencionarse los importantes precedentes de instituciones similares en el Imperio Austrohúngaro (1867), y en los mecanismos locales del estado de Baviera de 1919 y de 1946. Entre los principales aspectos que separan a ambos institutos se encuentra, la procedencia en materia electoral y los efectos de sus sentencias, ya que la queja constitucional alemana procede en dicha materia y pueden sus fallos tener el carácter *erga omnes* respecto de la inconstitucionalidad de normas legislativas; en tanto la institución mexicana resulta improcedente en materia electoral y en todos los supuestos produce efectos en el caso particular. En cambio, las similitudes más notables se dirigen a los derechos tutelables, en la necesidad de agotar las instancias y recursos ordinarios previos, con algunas excepciones en ambos países, y en las medidas precautorias o cautelares, conocidas en México como la suspensión del acto reclamado, en ambos casos para evitar perjuicios graves y con el objeto de impedir la consumación de la afectación de los derechos fundamentales.

En latitudes latinoamericanas, el desarrollo que Argentina ha tenido sobre los instrumentos clásicos de protección jurídica de los derechos de la persona humana, como son el *hábeas corpus* y el derecho de amparo, han encontrado también inspiración en el amparo mexicano. De manera particular, en la reforma constitucional de 1994 se introduce la previsión de las acciones de amparo y de *hábeas corpus*, que antes sólo se habían regulado a partir de leyes provinciales y ordinarias en el ámbito nacional.

En el caso de Colombia, la tutela jurídica, introducida en la Constitución de 1991, en esencia, presenta lineamientos comunes al amparo mexicano, tanto por su alcance protector, por el avance significativo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional colombiano, como por su semántica jurídica, ya que los vocablos “amparo” y “tutela” resultan equivalentes y se utilizan como sinónimos.

A no dudarlo, el juicio de amparo mexicano ha servido de base en la configuración paulatina de las características generales del amparo constitucional iberoamericano, que, en esencia, presenta lineamientos comunes, como son la tutela de los derechos humanos consagrados en los ordenamientos constitucionales y, en algunos casos, en los internacionales, a

través de un procedimiento sencillo y breve en el que existen medidas precautorias o cautelares para preservar dichos derechos, culminando con una sentencia para restituir al afectado en el goce y ejercicio de sus derechos, infringidos por cualquier autoridad o, en algunos supuestos, también por particulares en situación de predominio. De ello dan debida cuenta, por ejemplo, el Artículo octavo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A, III, del 10 de diciembre de 1948), que literalmente establece: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la *ampare* contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”; o el párrafo 1º del Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos), que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la *ampare* contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

II. La insuficiencia del juicio de amparo federal como instrumento protector de los derechos humanos en México

En contraste con la primera idea central evidenciada hasta aquí, de cómo México constituyó la cuna desde la que se exportó la institución procesal del amparo hacia sistemas jurídicos externos y supranacionales, en su evolución interna de más de un siglo esta institución representó el único instrumento de control constitucional y el mecanismo jurisdiccional de protección de los derechos humanos por antonomasia, por lo que su estructura y ámbito protector, con el transcurrir de los años, han empezado a resultar insuficientes frente a las nuevas exigencias planteadas por los modernos modelos democráticos de derecho.

Quizá como primera respuesta a esos planteamientos, que en otras latitudes empezaron a enfrentarse con esquemas de protección más eficientes,

en México, con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, la más importante en materia judicial de los últimos años, se estableció todo un sistema de control constitucional que se vio cristalizado en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995.

La importancia de esta reforma puede estudiarse desde dos perspectivas fundamentales: orgánica y competencial. Desde el primer punto de vista, la composición orgánica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sufre una reducción en el número de sus integrantes, de 26 a 11, regresándose a la previsión constitucional original de 1917. Asimismo, se suprime la inamovilidad de sus miembros al establecerse un periodo de quince años. Esa nueva composición orgánica se acerca considerablemente a la de los tribunales constitucionales europeos, cuyos miembros varían entre nueve y dieciséis y son electos por periodos determinados.¹¹ También con esta reforma se introduce el Consejo de la Judicatura Federal como órgano independiente de la Suprema Corte, al que le quedaron atribuidas las tareas de administración del poder judicial y de vigilar el cumplimiento de la carrera judicial a través de sistemas objetivos de control y ascenso de funcionarios judiciales. Uno de los más encomiables méritos de este organismo es el de haberle despojado de la enorme carga administrativa que antes realizaba la Suprema Corte.

Desde el punto de vista competencial, la reforma de 1994 significó la creación –si bien con precedentes en el siglo XIX– de la acción de inconstitucionalidad; un nuevo mecanismo que tiene por objeto la impugnación abstracta de las normas de carácter general, de competencia exclusiva del pleno de la Suprema Corte de Justicia, semejante a la manera en que funcionan instrumentos procesales europeos análogos. Esa reforma también implicó la ampliación de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, que son procesos jurisdiccionales a través de los cuales se resuelven conflictos constitucionales entre órganos del Estado. Si bien se encontraban previstas desde el texto original de la Constitución de 1917, durante 77 años de vigencia de ese instrumento

¹¹ Por ejemplo, el Tribunal constitucional alemán cuenta con 16 integrantes, el italiano con 15, el austriaco con 14, el portugués con 13, el español y el belga con 12, y, el francés con 9.

sólo se presentaron cerca de 50 casos, en la mayoría de los cuales no se estudió el fondo, lo que se explica debido al sistema unipartidista que caracterizó a nuestro país a lo largo del siglo XX. En la actualidad los municipios se encuentran legitimados y, mediante interpretación jurisprudencial, se ha ampliado el objeto de las controversias a violaciones indirectas a la Constitución.

Una cuestión trascendente en la regulación de estos instrumentos es la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad de leyes con efectos generales para el futuro, lo cual rompe con el esquema del juicio de amparo mexicano, que prevaleció desde su creación en el siglo XIX, cuyas sentencias sólo protegían al caso particular.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que, si bien es cierto que el juicio de amparo constituye el instrumento protector de la parte dogmática de la Constitución, también, a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, que fueron diseñadas fundamentalmente para proteger la parte orgánica de la misma, pueden protegerse derechos fundamentales. Un ejemplo claro de ello ha sido un reciente asunto, dirimido vía acción de inconstitucionalidad, por virtud del cual se impugnó la reforma que ampliaba los supuestos de no penalización del aborto en el Código Penal del Distrito Federal, cuando el embarazo es producto de violación o implique deformaciones genéticas o congénitas del producto de la concepción.

No obstante estos plausibles avances en la configuración de un sistema integral de control constitucional, en México la protección jurisdiccional de los derechos humanos ha quedado a la zaga de los retos que la vigencia de este alto propósito plantea. En respuesta a esta realidad, en los últimos años se han venido creando, desarrollando y perfeccionando institutos jurídicos tendientes a contribuir con una protección constitucional más eficaz y que recién inician un proceso que habrá de definir su debida articulación normativa.

Hemos tratado de poner en evidencia, así sea de manera breve, el fenómeno de la manera en que un instrumento jurídico de cuño preponderantemente nacional, como el amparo, ha sido trasladado, con sus caracteres procesales fundamentales, a órdenes jurídicos de otros países y a sistemas normativos internacionales. Resulta entonces extraño que el sistema jurídico mexicano conserve los principios y las reglas que han regido el juicio de amparo desde su nacimiento, en el siglo XIX. Su

evolución histórica, como lo ha evidenciado Fix-Zamudio, ha llevado al amparo mexicano a configurarse en una institución procesal compleja, de difícil sistematización, operatividad y accesibilidad, para cumplir con sus objetivos inmediatos de tutela. En la actualidad, su concepto no se agota en la idea de un instrumento unitario, sino que se ha convertido en una institución que puede adoptar diversas formas, llegando a configurar varios mecanismos procesales, cada uno con características y funciones propias, y que en otros países constituyen instrumentos jurídico-procesales autónomos, a saber: a) la protección de la libertad e integridad personal por medio del *habeas corpus*; b) la impugnación de la inconstitucionalidad de leyes; c) el amparo contra resoluciones judiciales o “amparo casación”; d) el amparo contra actos o resoluciones de la administración pública federal o local; y e) el amparo en materia social agraria.¹²

Paradójicamente —y esta es una segunda idea que queremos poner de relieve en este apunte—, la configuración plurifuncional del juicio de amparo mexicano no ha sido suficiente y, por el contrario, es ya ineficaz para cumplir con la auténtica protección jurisdiccional de los derechos humanos en México, por lo que se ha hecho necesaria la creación de todo un sistema no jurisdiccional de protección desde principios de la década de los noventa, que subsiste en la actualidad.

Desde hace algunos años, teniendo como paradigma al *ombudsman* escandinavo,¹³ en Latinoamérica han tenido un gran desarrollo organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, incorporándose progresivamente en varios países, como Argentina (1993),¹⁴ Bolivia (1994), Colombia (1991), Costa Rica (1992), Ecuador (1996), El Salvador (1991), Guatemala (1985), Honduras (1994), Nicaragua (1995), Paraguay (1992) y Perú (1993). Esta tendencia se debió fundamentalmente a la creación del promotor de la justicia en Portugal (1976) y, de

¹² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. (con Salvador Valencia Carmona). *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 821.

¹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. “Posibilidades del *ombudsman* en el derecho latinoamericano”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 35-52. También reproducido en *Justicia constitucional, ombudsman, y derechos humanos*, México, CNDH, 2001, pp. 403-422.

¹⁴ Este instituto se incorporó primero a nivel local en distintas provincias: Córdoba, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, etc., y luego a nivel nacional (a través de un decreto presidencial en 1993 y finalmente en la reforma constitucional de 1994).

manera muy particular, del defensor del pueblo español (1978) –al reflejarse como modelo en los países de la región e influyendo entre los juristas latinoamericanos–, asimismo, influyó también la doctrina española, especialmente los valiosos estudios comparativos que emprendieron Álvaro Gil Robles y Gil Delgado, y Víctor Fairén Guillén.¹⁵

En este rubro han sido importantes también los estudios del maestro Héctor Fix-Zamudio, pues han contribuido a difundir esta institución no sólo mediante la propuesta de su desarrollo en el ámbito latinoamericano sino, en general, emprendiendo el análisis a nivel comparativo (en países escandinavos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia, Israel, Canadá, Estados Unidos, Europa continental, Francia, Portugal y España, entre otros),¹⁶ que fructificaron en México con la creación de los primeros organismos,¹⁷ hasta la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante decreto presidencial (1990) y, posteriormente, mediante la reforma constitucional al Artículo 102, apartado “B” (1992), configurándose como uno de los sistemas autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de mayor amplitud, puesto que debido a ese mandato constitucional también fueron surgiendo organismos en cada entidad federativa. Así se estableció un sistema de doble grado, en tanto que la Comisión Nacional, además de conocer de las denuncias en única instancia de los actos presuntamente violatorios de los derechos humanos provenientes de las autoridades

¹⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. (con Salvador Valencia Carmona). *Derecho constitucional mexicano y comparado*, *op. cit.*, pp. 458-459.

¹⁶ Entre sus múltiples trabajos, véase “Reflexiones comparativas sobre el *ombudsman*”, en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2ª ed., México, CNDH, 1999, pp. 347-397.

¹⁷ Con independencia de los antecedentes nacionales remotos, como la Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí (1847), entre los primeros organismos figuran: la Procuraduría Federal del Consumidor (1976), la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León (1978), el Procurador de Vecinos del ayuntamiento de Colima (1983), la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985), la Procuraduría para la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña y de asuntos Indígenas del estado de Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes (1988), la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro (1988), y la Procuraduría Social del Distrito Federal (1989). Sobre estos antecedentes, *op. últ. cit.*, pp. 133-134, especialmente la nota 184; Fix-Zamudio, Héctor. “Posibilidades del *ombudsman* en el derecho constitucional latinoamericano”, *op. cit.*, pp. 417 y ss; así como la obra de Gil Rendón, Raymundo. *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002, pp. 356 y ss.

federales, se convierte en un órgano federal de alzada al conocer de las inconformidades (recursos de queja e impugnación) por lo que hace a los actos u omisiones de las comisiones estatales y del Distrito Federal,¹⁸ así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por estos órganos por parte de las autoridades locales.

Una de las propuestas que a través de esa institución requieren ser inmediatamente atendidas en México es la protección de los derechos o intereses difusos y colectivos, ya que si bien la legislación no exige requisitos de interés directo, sería conveniente que se regulara expresamente la representación de esos derechos e intereses, para precisar su alcance y efectos, que todavía son inciertos.¹⁹ Esa protección también se ha sugerido para el juicio de amparo, que incluso ya se incorporó en el proyecto de la nueva Ley de Amparo, auspiciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que fue entregado por el Tribunal Pleno el 30 de abril de 2001 a las instancias que, de conformidad con el Artículo 71 constitucional, tienen la facultad de iniciativa de ley, mismo que ha sido acogido recientemente por el Senado de la República para su correspondiente estudio y valoración.

III. El resurgimiento del amparo local

Otro aspecto interesante a destacar es la tendencia, surgida a partir del año 2000, a desarrollar sistemas de justicia constitucional local en diversas entidades federativas de la República mexicana, como se ha puesto en evidencia con las reformas a las Constituciones locales de Veracruz,

¹⁸ En cuanto al organismo del Distrito Federal, véase el trabajo de Fix-Zamudio, Héctor. *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1996.

¹⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos", en *Justicia constitucional, ombudsman, y derechos humanos*, op. cit., pp. 423-443; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, comentario de José Ovalle Favela, México, Porrúa, 2003; Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.). Presentación de Roberto O. Berizonce, introducción de Ada Pellegrini Grinover. *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003; *ibid.*, *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Guanajuato y Nuevo León, entre otras,²⁰ en las que se prevén distintos mecanismos de protección constitucional, cuya competencia se atribuye al poder judicial estatal (sea al pleno o a una sala constitucional o sala superior), tomando como parámetro de control el principio de supremacía constitucional local.

Esa supremacía constitucional local no ha sido suficientemente construida por la doctrina y la jurisprudencia mexicana, a pesar de que el tradicional juicio de amparo tuvo su origen, como lo hemos indicado, en la Constitución yucateca de 1841. Los vientos contemporáneos del constitucionalismo mexicano implican una nueva lectura al Artículo 41 de la Constitución federal,²¹ con el objeto de armonizar el sistema actual de control de la constitucionalidad, previsto a nivel federal, y los que tibiamente comienzan a resurgir en las entidades federativas.

En mayo de 1839 el estado de Yucatán —que comprendía entonces el territorio de los estados actuales de Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco—, desconoció el sistema centralista que prevaleció en la República mediante las Siete Leyes Constitucionales, y adoptó un régimen federal. El 23 de diciembre de 1840 se elaboró un proyecto de Constitución suscrito por los diputados Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, Pedro C. Pérez, y Darío Escalante, aunque su autoría se atribuye al primero de ellos. En ese documento histórico se contempló un catálogo unitario de derechos humanos, que se llamaron “garantías individuales”, en las nueve fracciones que contenía el Artículo 62, denominación que se acogió en la Constitución federal de 1857 y en la actual, de 1917.

²⁰ En la Constitución del estado de Chihuahua, por ejemplo, existe el llamado recurso de queja o “amparito”, que si bien se encuentra vigente desde hace muchos años no se ha reglamentado, lo cual lo convierte más que en un derecho en una ilusión o aspiración constitucional, como bien lo sostiene Héctor Villasana; a ese respecto *cf.* “La Constitución estatal frente a las decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el caso de Chihuahua”, en *Derecho constitucional estatal, op. cit.*, p. 98. En varios estados existen propuestas de reforma a las constituciones locales para introducir instrumentos de control de la constitucionalidad y una magistratura especializada.

²¹ En el Artículo 41, párrafo primero, de la Constitución federal actual se encuentra el germen de lo que podrían desarrollar los estados, al señalar: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal”.

Ante esa declaración de derechos del hombre, por primera vez en la historia de México se creó un sistema de defensa de la constitucionalidad de las leyes y de las propias garantías individuales por vía jurisdiccional (antes existió el Supremo Poder Conservador cuya naturaleza fue eminentemente política). Así se desprende de los Artículos 53, 63 y 64 de ese proyecto de Constitución. El proyecto fue aprobado por el Congreso local el 31 de diciembre de 1841, entrando en vigor el 16 de mayo siguiente, y los preceptos aludidos se convirtieron en texto vigente al convertirse en los Artículos 8º, 9º y 62 de la Constitución del Estado de Yucatán.

De esa forma, como desde hacía tiempo lo advirtiera González Oropeza, a más de ciento cincuenta años, hay que encontrar la potencialidad del pensamiento de Rejón e implantar el *amparo local* como él lo hizo en Yucatán; una expresión contemporánea se puede encontrar en el Artículo 10 de la Constitución de Chihuahua de 1921 que asigna la obligación al Supremo Tribunal del Estado para resolver quejas por violaciones a las garantías individuales. Ahí está el comienzo de la reivindicación de Rejón.²²

Los sistemas de jurisdicción constitucional locales que vienen floreciendo a partir del año 2000, prevén, entre otros instrumentos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, además de juicios para la protección de derechos humanos en el ámbito local (Veracruz y Tlaxcala) e incluso otros medios de control que no existen a nivel federal, como las acciones por omisión legislativa o las cuestiones de inconstitucionalidad. Además, en Coahuila existe una suerte de *control difuso* —que a nivel federal está prohibido por vía de interpretación jurisprudencial—, al preverse la posibilidad de que cuando la autoridad jurisdiccional considere en su resolución que una norma es contraria a la normativa suprema local, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto, existiendo la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia revise la resolución respectiva de forma definitiva e inatacable.

Con relación al caso de Veracruz, el 9 de mayo de 2002 el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas

²² González Oropeza, Manuel. “Yucatán: el origen del amparo local”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, número 5, enero-abril de 1993; reproducido en *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo I, pp. 99-112, en p. 112.

controversias constitucionales (15, 16, 17, 18/2000),²³ presentadas por varios Ayuntamientos de ese Estado que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

La Suprema Corte federal (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma aludida, al estimar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal, además de que el instrumento local prevé la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal. Asimismo, los Artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la normativa suprema federal establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por Estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto Federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones locales. Esa autonomía local, incluso, se prevé de manera directa en el Artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los Estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos y, específicamente, el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos Ordenamientos locales.

El criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia quedó reflejado en la tesis XXXIII/2002, cuyo rubro y texto señalan:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO

²³ Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los Ayuntamientos del Municipio de la Antigua (15/2000), Municipio de Córdoba (16/2000), Municipio de Tomatlán (17/2000) y Municipio de San Juan Rodríguez Clara (18/2000), todos del estado de Veracruz.

DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los Artículos 4º, párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los Artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el Artículo 4º de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

Cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican las instancias, siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el Artículo 103 de la Constitución federal.

IV. Reflexión final. Pensando en un sistema integral

Como es evidente, en la actualidad la tendencia de nuestro momento histórico en materia de protección de los derechos humanos está orientada a la ampliación de los mecanismos tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales de protección. Así lo demuestran las últimas reformas que en ese rubro han venido incrustándose en los sistemas jurídicos nacional y locales de las entidades federativas, como respuesta inmediata a la insuficiencia del ámbito protector ofrecido por el tradicional juicio de amparo.

Bajo esa orientación, en el tintero de la discusión legislativa actualmente existen diversas propuestas, dentro de las que se inscribe, por ejemplo, la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo federal en materia de derechos humanos, que éste presentó el pasado 26 de abril de 2004, en la que entre otras proposiciones se reconocen de manera expresa los derechos humanos (Art. 1º); se prohíbe, también de forma expresa, la aplicación de la pena de muerte —que en la Constitución vigente se prevé para ciertos supuestos— (Art. 22); y se amplía la legislación procesal activa para promover acciones de inconstitucionalidad por parte del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —para impugnar tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos—, y por parte de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas —para combatir leyes locales que vulneren esos derechos (Art. 105, frac. II)—. Asimismo, desde algunos foros académicos se ha considerado que dicha

legitimación debe extenderse, inclusive, a particulares, creando una acción popular de inconstitucionalidad, como ocurre en otros países, al considerarse vulnerado algún derecho humano.

Otro de los temas pendientes en materia de interpretación constitucional de los derechos humanos se refiere a la jerarquía de los tratados internacionales en los que éstos se consagran. La jurisprudencia tradicional de la Suprema Corte de Justicia al Artículo 133 constitucional establecía que los tratados mantenían la misma jerarquía normativa que las leyes federales. En 1999 una tesis aislada de la Corte, que no ha estado exenta de críticas en la doctrina, adoptó una dirección distinta al establecer la supremacía de los tratados sobre las leyes federales, pero ubicados todavía por debajo de la Constitución. El siguiente paso deseable en esta materia es el reconocimiento a nivel constitucional de los derechos humanos consagrados en los tratados debidamente reconocidos por el Estado mexicano, es decir, incorporar lo que en otros países se conoce como “bloque de constitucionalidad”. También resulta interesante y oportuno empezar a reflexionar acerca de la incorporación en nuestro sistema del *control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales*, es decir, la posibilidad de juzgar sobre su constitucionalidad con anterioridad a su incorporación al derecho interno.²⁴

Bajo la panorámica actual, debe diseñarse un sistema integral de protección, de manera tal que exista una debida articulación entre el “amparo local” el “amparo federal” y el “amparo internacional”, que empieza a dibujarse con los instrumentos supranacionales. Muchas de esas premisas riñen con los principios que durante más de ciento cincuenta años han regido al juicio de amparo mexicano. En este contexto, es muy plausible la preocupación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al haber emitido, en agosto de 2003, la convocatoria a la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*, de la que se espera surjan los frutos que habrán de definir en el futuro inmediato, como lo dice la propia invitación, desde un punto de vista “integral” y “coherente”, las líneas maestras del sistema jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos en nuestro país.

²⁴ *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2002, p. 134.