



EL JUICIO DE AMPARO  
EN EL CENTENARIO  
DE LA CONSTITUCIÓN  
MEXICANA DE 1917  
PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Tomo II

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR  
ALFONSO HERRERA GARCÍA

*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO  
DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

*Pasado, presente y futuro*

TOMO II

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 792

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

TEXTOS PARA CONMEMORAR  
*el centenario de la*  
*Constitución*

Luis René GUERRERO GALVÁN  
*Coordinador general*

Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Editor responsable*

Jaime García Díaz  
Christopher Raúl Martínez Santana  
Wendy Vanesa Rocha Cacho  
José Isidro Saucedo González  
*Cuidado de la edición*

Gilda Bautista Ravelo  
Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Apoyo editorial*

José Antonio Bautista Sánchez  
Dante Javier Mendoza Villegas  
*Formación en computadora*

Carlos Martín Aguilera Ortiz  
*Elaboración de portada*

# EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

*Pasado, presente y futuro*

TOMO II

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR  
ALFONSO HERRERA GARCÍA

*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2017

Esta obra fue entregada y editada en 2016, en el marco de las actividades del Proyecto Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 253286, Cien Años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917-2017). Esta iniciativa, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, con la coordinación de Luis René Guerrero Galván, fue apoyada por ese Consejo con motivo del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. La obra será dada a conocer en 2017, en el 100 aniversario de la Constitución.



Primera edición: 18 de abril de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN obra completa: 978-607-02-9059-6

ISBN tomo II: 978-607-02-9061-9

## CONTENIDO

Presentación . . . . .	XVII
Pedro SALAZAR	
Prólogo . . . . .	XIX
Eduardo FERRER MAC-GREGOR	
Alfonso HERRERA GARCÍA	

### TOMO I

#### I. HISTORIA DEL AMPARO

La defensa de los derechos y el control del ejercicio del poder antes del nacimiento del juicio de amparo . . . . .	3
Oscar CRUZ BARNEY	
El derecho procesal constitucional y la estructuración procesal del amparo: una sustancial aportación de Héctor Fix-Zamudio . . . .	47
Eduardo FERRER MAC-GREGOR	
La Constitución de 1857, reformada. La visión de la Suprema Corte de Justicia . . . . .	65
María del Refugio GONZÁLEZ	
El amparo concedido por la SCJN a Justo Prieto en 1881: aplicación del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en México. . . . .	81
Manuel GONZÁLEZ OROPEZA	

Influencia del pensamiento de Alexis de Tocqueville en el juicio de amparo mexicano. . . . .	115
Martha María del Carmen HERNÁNDEZ ÁLVAREZ	
El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración. . . . .	123
Marcos DEL ROSARIO RODRÍGUEZ	
El primer Congreso Jurídico Nacional: críticas y propuestas sobre el juicio de amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1921 . . . . .	139
Alberto SAÍD	

## II. EL JUICIO DE AMPARO EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN

El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro. . . . .	155
Fabián María AGUINACO BRAVO	
Diagnóstico del juicio de amparo a cuatro años de vigencia de la nueva ley . . . . .	167
Joel CARRANCO ZÚÑIGA	
Retos del amparo mexicano en el contexto del centenario de la Constitución federal de 1917 . . . . .	187
Raúl CONTRERAS BUSTAMANTE	
Actualidad del juicio de amparo a 100 años de la Constitución mexicana de 1917 . . . . .	201
Ricardo OJEDA BOHÓRQUEZ	

## III. JUICIO DE AMPARO Y ACCESO A LA JUSTICIA

El juicio de amparo y su impacto en el acceso a la justicia. . . . .	217
Adriana CAMPUZANO	

El juicio de amparo y la tutela de los derechos humanos individuales y supraindividuales . . . . .	229
Armando CORTÉS GALVÁN	
Interés legítimo en la nueva Ley de Amparo . . . . .	243
Olga María del Carmen SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA	
El amparo colectivo en México . . . . .	255
José Juan TREJO ORDUÑA	

#### IV. AMPARO CONTRA PARTICULARES

El juicio de amparo contra particulares . . . . .	271
Javier MIJANGOS Y GONZÁLEZ	
El juicio de amparo contra particulares . . . . .	289
Humberto SUÁREZ CAMACHO	

#### V. INSTITUCIONES PROCESALES DEL AMPARO

##### 1. *Demanda y procedencia*

El amparo contra actos en juicio de ejecución de imposible reparación. . . . .	305
Miguel BONILLA LÓPEZ	
Improcedencia constitucional expresa e implícita en el juicio de amparo. . . . .	325
Neófito LÓPEZ RAMOS	
Ampliación de la demanda de amparo. . . . .	337
Ernesto MARTÍNEZ ANDREU	
La improcedencia del juicio de amparo . . . . .	349
Rubén SÁNCHEZ GIL	



2. *El proceso de amparo*

El juicio de amparo y su historia de vanguardia tecnológica . . . . .	389
Luis María AGUILAR MORALES	
Dimensión neoconstitucional de la suspensión: puede tener efectos restitutorios. . . . .	403
Antonio ARÁMBURU MEJÍA	
Análisis de la naturaleza jurídica y los límites de las facultades para mejor proveer en el juicio de amparo. . . . .	417
Eduardo MEDINA MORA I.	
La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo. . . . .	431
Emma MEZA FONSECA	
Medios de impugnación en el amparo . . . . .	443
José OVALLE FAVELA	
Usos e interpretación de la facultad de atracción en el juicio de am- paro por la SCJN . . . . .	455
Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA	

## VI. EL AMPARO JUDICIAL

El amparo judicial y la “imposible tarea” del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro. . . . .	477
Héctor FIX-FIERRO	
Algunas reflexiones sobre el amparo judicial en la Constitución de 1917 . . . . .	509
José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ	

## VII. AMPARO FRENTE A LEYES Y OMISIONES LEGISLATIVAS

Omisiones legislativas y el juicio de amparo. . . . .	533
Felipe BORREGO ESTRADA	
Omisiones legislativas y juicio de amparo . . . . .	547
Juan Carlos CRUZ RAZO	
El juicio de amparo contra leyes . . . . .	563
Alberto PÉREZ DAYÁN	
Procedencia del juicio de amparo frente a la omisión legislativa: tutela efectiva de las personas con discapacidad tratándose del impuesto al valor agregado (juicio de amparo 618/2015) . . . . .	577
Fernando SILVA GARCÍA	
José Sebastián GÓMEZ SÁMANO	
El juicio de amparo contra leyes. . . . .	595
J. Guadalupe TAFOYA HERNÁNDEZ	

## TOMO II

VIII. JUICIO DE AMPARO Y PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS

Suspensión de oficio y de plano como garantía jurisdiccional con- tra la discriminación. . . . .	3
José Manuel DE ALBA DE ALBA	
La extradición en la Ley de Amparo . . . . .	17
Constancio CARRASCO DAZA	
La trascendente distinción entre la delimitación y la restricción de los derechos humanos para el control constitucional (interpreta- ción integral y juicio de proporcionalidad). . . . .	33
Rafael COELLO CETINA	

Hacia la creación de tribunales de protección de los derechos humanos. . . . .	75
Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA	
El juicio de amparo mexicano como recurso judicial efectivo . . . . .	99
Fabiola MARTÍNEZ RAMÍREZ	
El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como órgano constitucional autónomo en el juicio de amparo . . . . .	113
Ximena PUENTE DE LA MORA	
El juicio de amparo y su ámbito protector. Análisis de la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte en materia de tortura. . . . .	125
Francisco VÁZQUEZ-GÓMEZ BISOGNO	

#### IX. JUICIO DE AMPARO Y PROCESO PENAL ACUSATORIO

El juicio de amparo en defensa del proceso penal acusatorio. . . . .	143
Taissia CRUZ PARCERO	
El juicio de amparo y el principio de inmediación dentro del Sistema Penal Acusatorio. Su análisis a la luz de la contradicción de tesis 86/2016 . . . . .	157
Arely GÓMEZ GONZÁLEZ	
Procedencia del amparo indirecto y justicia penal . . . . .	171
Rosa Elena GONZÁLEZ TIRADO	

#### X. JUICIO DE AMPARO Y MATERIA ELECTORAL

La protección constitucional de los derechos político-electorales y el juicio de amparo. . . . .	187
María del Carmen ALANÍS FIGUEROA	

Juicio de amparo, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral, en la elección de magistrados electorales locales. . . . .	203
Flavio GALVÁN RIVERA	
El derecho a un recurso judicial efectivo como garantía de independencia judicial. Apuntes sobre el nombramiento de magistraturas electorales. . . . .	223
Salvador O. NAVA GOMAR	
El juicio de amparo en México contra actos en materia electoral . .	245
Jaime Arturo VERDÍN PÉREZ	

#### XI. JUICIO DE AMPARO, DERECHO INTERNACIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El sistema judicial trasnacional en derechos humanos y los jueces de amparo . . . . .	259
Mara GÓMEZ PÉREZ	
El juicio de amparo y el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad . . . . .	277
Genaro David GÓNGORA PIMENTEL	
Control difuso de la convencionalidad . . . . .	287
Manuel L. HALLIVIS PELAYO	
El control difuso de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo: complejidades conceptuales y frente al sistema interamericano de derechos humanos. . . . .	299
Alfonso HERRERA GARCÍA	
Control de convencionalidad y bloque de regularidad constitucional en el juicio de amparo . . . . .	317
Jorge Mario PARDO REBOLLEDO	
Guillermo Pablo LÓPEZ ANDRADE	
Ricardo Antonio SILVA DÍAZ	

El nacimiento de un derecho: el amparo mexicano como recurso judicial efectivo, aportación a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación . . . . .	335
Juan N. SILVA MEZA	

La proyección internacional del juicio de amparo: la contribución mexicana a la Declaración Universal de Derechos de Humanos	347
Mauricio Iván DEL TORO HUERTA	

## XII. LA SENTENCIA DE AMPARO

Sentencias de amparo: efectos, motivación e interpretación constitucional y convencional . . . . .	367
Miguel Ángel AGUILAR LÓPEZ	

Efectos de la sentencia que concede el amparo: la reparación integral de las violaciones a derechos humanos . . . . .	381
Germán Eduardo BALTAZAR ROBLES	

Efectos de las sentencias de amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad . . . . .	393
Giovanni A. FIGUEROA MEJÍA	

Insuficiencia judicial y macrojurídica en la ejecución de sentencias de amparo (el amparo como limitante del cambio social) . . . . .	409
Ricardo GUZMÁN WOLFFER	

Consideraciones sobre los orígenes interdictales de los efectos de las sentencias en el amparo . . . . .	451
Raúl PÉREZ JOHNSTON	

El análisis sistemático de los conceptos de violación y agravios en la sentencia de amparo. . . . .	465
Rosa María TEMBLADOR VIDRIO	

## XIII. JURISPRUDENCIA DE AMPARO

La jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis en la nueva Ley de Amparo. Críticas para su eliminación . . . . .	477
Miguel de Jesús ALVARADO ESQUIVEL	
El juicio de amparo a través de su jurisprudencia (1936-2016) . . . .	501
Edgar S. CABALLERO GONZÁLEZ	
Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo . . . . .	513
Clicerio COELLO GARCÉS	
Alfonso HERRERA GARCÍA	
Sistemas de jurisprudencia en el juicio de amparo . . . . .	535
Lilia Mónica LÓPEZ BENÍTEZ	

## PRESENTACIÓN

A lo largo del año 2017, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) emprendió una amplia baraja de iniciativas para conmemorar el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Congresos internacionales, coloquios, mesas redondas, presentaciones de libros, seminarios de estudio, etcétera, orientados a reflexionar sobre el significado de la Constitución y su vigencia; ello, al menos, en tres dimensiones.

En su dimensión histórica, se estudió a la Constitución como fenómeno contextualizado en un momento determinado con un impacto específico —y muy relevante— en la vida nacional y con una influencia —indiscutible— en el ámbito internacional. En su dimensión política, la Constitución fue valorada como instrumento para construir instituciones, enfrentar desafíos y encauzar las enormes transformaciones del país a lo largo de cien años. Finalmente, en su dimensión estrictamente jurídica, la Constitución fue analizada como norma suprema y como parámetro de regularidad de los actos y decisiones de autoridad.

Sólo con esta visión multidimensional y compleja ha sido posible dar cuenta del verdadero significado de un siglo de vigencia constitucional. Durante este periodo, no sin sobresaltos y problemas, el país logró transitar desde un conflicto revolucionario hacia una democracia constitucional que, si bien enfrenta múltiples desafíos, existe. Ese tránsito no fue posible solamente gracias a la Constitución de 1917 y a las ingentes reformas de las que ha sido objeto, pero no parece errado sostener que no habría sido posible sin la misma.

Por lo mismo y con la finalidad de dejar constancia de las reflexiones y deliberaciones sobre y a propósito de la Constitución, el propio IIJ-UNAM programó un ambicioso proyecto editorial que nos permitió publicar un amplio y sustantivo “Catálogo del Centenario” dentro del que se enmarca la importante obra que usted tiene consigo. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, con el rigor al que nos tienen acostumbrados, se dieron a la tarea de convocar a un nutrido grupo de autores —que provienen de la judicatura, el foro, la función pública y la academia— para estu-

diar el pasado, el presente y el futuro de una de las figuras más relevantes del constitucionalismo mexicano: el juicio de amparo.

El resultado es este conjunto de ensayos que analizan al juicio de amparo desde diversas perspectivas y, al igual que nos propusimos hacerlo con la Constitución, desde una visión multidimensional. Se trata de una obra destinada a ser un referente en la materia porque permite calibrar la relevancia de este recurso de protección constitucional en la historia constitucional mexicana y, al mismo tiempo, explorar su estado actual y sus posibles desarrollos hacia adelante.

En mi calidad de director del IJJ-UNAM felicito a los coordinadores, agradezco a los autores e invito a los lectores a adentrarse en estos dos volúmenes que, a la vez que celebran a la Constitución de 1917, analizan con rigor académico y conocimiento probado al juicio de amparo en México.

Pedro SALAZAR UGARTE

Febrero de 2017



## PRÓLOGO

El centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ofrece un marco extraordinario para la reflexión de las instituciones jurídicas que han acompañado su evolución histórica. El juicio de amparo ocupa un lugar central en nuestro constitucionalismo desde sus orígenes en la Constitución yucateca del 16 de mayo de 1841 (a instancias de Manuel Crescencio Rejón), su reconocimiento en el Acta de Reformas de 1847, y fundamentalmente desde su consagración definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal del 5 de febrero de 1857.

La evolución del derecho de amparo durante la segunda mitad del siglo XIX incluyó una zigzagueante interpretación sobre su procedencia contra resoluciones judiciales. A partir de esa batalla conceptual se definirían los alcances de la autonomía e independencia de los tribunales de los estados. El debate siguió presente en el trasfondo del juicio de amparo cuando se sentaron sus bases normativas en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917.

La gestación del juicio de amparo tuvo verificativo más de setenta años antes de la promulgación de la Constitución de Querétaro. Al incorporarse a ésta, refrendó su centralidad en el ordenamiento jurídico y a la postre sirvió como referente básico para otros sistemas de justicia constitucional en la comunidad jurídica comparada, incluso en su proyección en declaraciones y tratados internacionales, así como en sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Además, marcó el rumbo de la judicatura federal a lo largo de cien años de práctica constitucional.

El derecho de amparo no fue ajeno a las transformaciones que, a lo largo de su vigencia, experimentó la Constitución centenaria. Sus modificaciones estuvieron casi siempre ligadas a la necesidad de atajar el rezago que vivió la Suprema Corte durante buena parte del siglo XX. En respuesta a ese complejo escenario, nunca totalmente superado, se crearon las salas de la Suprema Corte (por reformas de 1928, 1934 y 1951) y los Tribunales Colegiados de Circuito (en 1951), en principio concebidos como órganos auxiliares en el conocimiento de juicios de amparo considerados de menor entidad jurídica. Fueron muy numerosas las reformas constitucionales y le-

gales que, en los años siguientes, se orientaron a tratar de paliar la incesante acumulación de asuntos. Durante la década de los ochenta, inició un proceso distinto de política judicial, para convertir a la Suprema Corte en un tribunal esencialmente dedicado al control de constitucionalidad (reforma del 10 de agosto de 1987).<sup>1</sup>

Con la ampliación de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales y la instauración de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, la Suprema Corte potenció su jurisdicción constitucional centralizada, de única y exclusiva instancia, al estilo de los más representativos tribunales constitucionales europeos.<sup>2</sup> Con estas modificaciones, el protagonismo que durante mucho tiempo mantuvo el juicio de amparo como instrumento omnicompreensivo de la jurisdicción federal, se modificó con profundidad, para dar paso a un sistema procesal constitucional más robusto, con diversos accesos al control de constitucionalidad de los actos del poder público.<sup>3</sup>

Prácticamente en el último lustro del centenario, el juicio de amparo experimentó una importante reforma integral. La reforma constitucional del 6 de junio de 2011, vigente desde el 4 de octubre siguiente<sup>4</sup> (considerada como hermanada con la de derechos humanos, publicada cuatro días después, el 10 de junio de 2011), implicó varios y muy significativos cambios al sistema procesal constitucional, en general, y, especialmente, en materia de amparo.

Entre las más llamativas modificaciones que introdujo esa reforma, se encuentran las siguientes: incorporó como parámetro de enjuiciamiento de los actos de autoridad a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano; introdujo el amparo contra omisiones de las autoridades; reconoció la institución del interés legítimo para demandar el amparo; creó los denominados “Plenos de Circuito” para resolver determinados supuestos de contradicción de tesis que antes eran de la competencia de la Suprema Corte; promovió bases para eliminar la concesión

---

<sup>1</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 753-760.

<sup>2</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Querétaro, Fundap, 2002, pp. 97-101; Herrera García, Alfonso, “Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Elementos de jurisdicción constitucional*, México, Porrúa-IMDPC, 2016, pp. 48-54.

<sup>3</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, mayo-agosto 1995, pp. 807-842.

<sup>4</sup> Véase el artículo primero transitorio del respectivo decreto promulgatorio.

del “amparo para efectos”; introdujo la institución del amparo adhesivo; constitucionalizó el principio de “apariencia de buen derecho” para el análisis de la suspensión de los actos reclamados, y se possibilitó, mediante este juicio, la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales en materias distintas a la fiscal.<sup>5</sup>

Esos trazos constitucionales condicionaron la confección de la “nueva” Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, vigente a partir del día siguiente.<sup>6</sup> El renovado sistema de amparo apuntó a la necesidad de reconsiderar su sentido genuinamente protector, y a la de hacer frente a los nuevos desafíos que planteó el proceso de internacionalización de la Constitución en materia de derechos humanos o, si se prefiere, del proceso de constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos, lo que abrió nuevos derroteros interpretativos, de argumentación constitucional y de las fuentes del derecho tradicionales.

Para celebrar una fecha tan emblemática como los cien años de la Constitución de 1917, el propósito de este libro es conjuntar las reflexiones de especialistas en la materia acerca de los más significativos aspectos del juicio de amparo, tras más de siglo y medio de existencia, de cara al inicio de una nueva era constitucional. Por ese extraordinario motivo, la obra se orienta hacia un doble objetivo: el primero es conmemorar el centenario de nuestro constitucionalismo desde la exclusiva perspectiva del juicio de amparo como medio de sujeción del poder público a la ley fundamental y como instrumento de tutela efectiva de los derechos humanos; el segundo es dar cuenta de problemas y posibles soluciones al sistema jurídico del amparo a partir del pensamiento histórico, la operatividad actual del derecho procesal constitucional, y el planteamiento de retos de futuro en los albores de un nuevo ciclo constitucional.

En ese sentido, la finalidad de este esfuerzo colectivo no es solamente el festejo de una institución, o su mero homenaje académico, sino sumar

---

<sup>5</sup> Para un estudio, ya clásico, sobre varios de estos temas de la reforma del amparo, véase: Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, *in toto*. En un temprano análisis de la reforma incluso se sostuvo que estábamos en presencia de un “nuevo juicio de amparo” en México; en ese sentido, Cossío Díaz, José Ramón, “El nuevo juicio de amparo”, *El Universal*, México, 8 de febrero de 2011.

<sup>6</sup> Véase el artículo único transitorio del decreto correspondiente. Para un primer estudio general sobre el contenido de esta nueva ley a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2016. Asimismo, véase Cossío Díaz, José Ramón *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, ambos *in toto*.

reflexiones que permitan diagnosticar el estado de la cuestión, así como hacer frente a preocupaciones teóricas y prácticas del juicio de amparo, de la mano de los más importantes expertos en esta materia, quienes operan, aplican, interpretan, estudian o investigan cotidianamente el juicio de amparo en México, en este irrepetible momento histórico.

Para conseguir ese propósito, formulamos invitaciones directas a los participantes, quienes tuvieron la libertad de elegir la temática de sus colaboraciones a partir de una relación inicial que pusimos a su consideración. El resultado de ese proceso fue una amplia, entusiasta e incondicional participación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura Federal, magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrados y jueces federales, servidores públicos e integrantes de órganos constitucionales del Estado mexicano, profesores universitarios, investigadores, y abogados especializados en el derecho procesal constitucional mexicano.

En consecuencia, esta obra reúne una amplia pluralidad de posturas, mediante la colaboración de cerca de setenta autoras y autores, en dos tomos, a lo largo de trece capítulos, con el siguiente espectro de temas: (I) Historia del amparo; (II) El juicio de amparo en el centenario de la Constitución; (III) Juicio de amparo y acceso a la justicia; (IV) Amparo contra particulares; (V) Instituciones procesales del amparo; el cual se divide en dos apartados: 1) Demanda y procedencia, y 2) El proceso de amparo; (VI) El amparo judicial; (VII) Amparo frente a leyes y omisiones legislativas; (VIII) Juicio de amparo y protección de derechos humanos; (IX) Juicio de amparo y proceso penal acusatorio; (X) Juicio de amparo y materia electoral; (XI) Juicio de amparo, derecho internacional y control de convencionalidad; (XII) La sentencia de amparo, y, finalmente, (XIII) Jurisprudencia de amparo.

Es obligado destacar que este esfuerzo se inscribe dentro de las obras conmemorativas al centenario de la Constitución de 1917 que preparó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Nuestro especial agradecimiento a su director, doctor Pedro Salazar Ugarte, por acoger esta iniciativa y redactar la presentación que acompaña a la obra. La profunda influencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas mediante el estudio permanente de nuestra máxima institución procesal, fundamentalmente a partir de la obra fecunda y liderazgo del maestro Héctor Fix-Zamudio, ha sido pieza neurálgica para su transformación jurídica bajo la vigencia de la Constitución de 1917.

Este libro busca inscribirse en esa misma aspiración, permanente e inacabada, de cara al arranque de un nuevo siglo para nuestro constituciona-

lismo: contribuir a la aportación de elementos que fortalezcan una versión del juicio de amparo en clave democrática, que consoliden un esquema proteccionista y absolutamente comprometido con la tutela efectiva de los derechos humanos. Esperamos que este esfuerzo sirva a esos altos propósitos, y que éstos sean justamente los ejes definitorios del juicio de amparo y de sus interpretaciones en los años por venir.

Eduardo FERRER MAC-GREGOR  
Alfonso HERRERA GARCÍA  
*Coordinadores*  
Ciudad Universitaria, enero de 2017

## VIII. JUICIO DE AMPARO Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

## SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO COMO GARANTÍA JURISDICCIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

José Manuel DE ALBA DE ALBA\*

Una cualidad de la justicia es hacerla pronto  
y sin dilaciones; hacerla esperar es injusticia.

Jean DE LA BRUYERE

*SUMARIO: I. Introducción. II. Derechos humanos y sus garantías. III. El juicio de amparo como garantía jurisdiccional para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en la Constitución. IV. La suspensión de oficio y de plano prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo para los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, puede aplicarse a los prohibidos por el artículo 1o. de nuestra carta magna. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.*

### I. INTRODUCCIÓN

Es muy interesante ver cómo el nuevo marco constitucional sobre derechos humanos, de junio de 2011, que incorpora ideas avanzadas para su protección se enfrenta con la tradición de la ortodoxia mexicana del amparo, que pretende resolver problemas nuevos con los mismos instrumentos de antaño, los cuales en muchos casos resultan insuficientes, como el caso siguiente:

En las oficinas del Registro Civil de la ciudad de Veracruz, Veracruz, una pareja del mismo sexo se presentó a contraer matrimonio, a lo cual el juez respondió en forma negativa, argumentando que el Código Civil sólo reconoce la unión entre un hombre y una mujer.

---

\* Maestro en Derecho Constitucional y Amparo y doctor en Derecho, ambas por la Universidad Cristóbal Colón; magistrado del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

Ante la negativa de acceder a su petición la pareja acudió a tramitar el amparo y protección de la justicia federal, solicitando se les concediera la suspensión.

El juez de distrito admitió la demanda pero no abrió el incidente de suspensión por considerar innecesario su trámite, ya que al estar ante actos de naturaleza negativa no es procedente conceder la suspensión, pues tendría efectos restitutorios que son propios de la sentencia de fondo.

Contra tal determinación los quejosos interpusieron el recurso de queja, el cual fue turnado a mi ponencia, por lo que presenté el proyecto respectivo en el que propuse la suspensión de oficio y de plano por tratarse de actos prohibidos en la Constitución, específicamente la no discriminación, haciendo una aplicación extensiva del artículo 126 de la Ley de Amparo.

El proyecto fue desechado por la mayoría, argumentando que no se está en la hipótesis del artículo 126, y porque no puede dársele efectos restitutorios a la suspensión.

Este caso me llevó a presentar un artículo en la *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial*, en su número especial *La Constitución renovada: reformas constitucionales y función jurisdiccional*, bajo el título “Suspensión de oficio y de plano contra los actos prohibidos de discriminación previstos en el artículo 1o. constitucional (prohibición de bodas entre parejas del mismo sexo)”.

A raíz de la publicación, los jueces de distrito Mario César Flores Muñoz y Alejandro Quijano Álvarez, titulares, el primero, del Juzgado Decimoprimer de Distrito en el Estado de Guanajuato y, el segundo, del Segundo Juzgado de Distrito en el Estado de Veracruz, en los juicios de amparo 202/2015 y 800/2015, respectivamente, pusieron en práctica las ideas expuestas en el mencionado artículo con excelentes resultados, ya que solucionaron sin demora un problema de discriminación sin tener que esperar al dictado de la sentencia de amparo para restituir a los quejosos en el goce de su derecho humano a no ser discriminados, lo cual es inadmisibles, ya que se trata de un acto que va en contra de una ley prohibitiva. Resoluciones, entre paréntesis, que no fueron recurridas, con lo cual se impartió justicia de forma pronta y expedita.

Lo resuelto por los mencionados jueces de distrito me animó a difundir esta nueva forma de ver el juicio de amparo, y en especial la suspensión de plano, como un instrumento para declarar la nulidad absoluta con efectos *erga omnes* contra actos o leyes que transgredan las prohibiciones establecidas en los artículos 1o. y 22 de la Constitución, siempre y cuando la prohibición de discriminación se refiera a una hipótesis concreta y resuelta por la



Suprema Corte de Justicia de la Nación, como acontece con la negativa a contraer matrimonio por personas del mismo sexo.

A fin de explicar el sustento de las anteriores resoluciones es necesario desarrollar algunos temas: se hará un análisis del artículo 1o. constitucional en su primer párrafo, para de ahí establecer lo que significa el concepto de “garantía de protección” de los derechos humanos, y expuesto lo anterior, conocer el concepto de *ius cogens* y si éste está incorporado como garantía en nuestra Constitución, y si es así, cómo puede hacerse efectivo, para lo cual nos preguntaremos si el juicio de amparo es el instrumento para ello, en especial la suspensión de oficio y de plano.

## II. DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS

Iniciamos exponiendo al marco constitucional aplicable al caso. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde el 11 de junio de 2011, en adelante Constitución, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como las garantías para su protección.

Con el anterior enunciado normativo, el Estado mexicano no sólo reconoció ciertos derechos humanos como la libertad y la igualdad, sino además se comprometió a garantizar su eficacia en la práctica. Lo anterior debido a que en los Estados democráticos contemporáneos el sustento de su legitimación radica no sólo en reconocer un catálogo de derechos, sino contar con las garantías efectivas para su protección.<sup>1</sup>

### 1. *Derecho humano a la igualdad*

Entre los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales encontramos la igualdad. El derecho humano a la igualdad es aquel que establece que todas las personas deben ser tratadas sin distinción alguna ante la ley y disfrutar de todos los derechos que proporcione ésta.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos incorporó el principio básico de igualdad y la no discriminación como norma de contenido material de *ius cogens* en su relevante Opinión Consultiva núm. 18.

---

<sup>1</sup> Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2012, p. XVII.

Como norma de contenido material del *ius cogens*, en su relevante Opinión Consultiva N. 18 (del 17.09.2003), sobre la Convención Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados... sostuvo la Corte que los Estados tienen el deber de respetar y asegurar el respeto de los derechos humanos a la luz del principio general y básico de la igualdad y no-discriminación, y que cualquier tratamiento discriminatorio en relación con la protección y el ejercicio de tales derechos (inclusive los laborales) genera la responsabilidad internacional de los Estados. En el entender de la Corte, el referido principio fundamental ingresó en el dominio del *ius cogens*, no pudiendo los Estados discriminar, o tolerar situaciones discriminatorias, en detrimento de los migrantes, y debiendo garantizar el debido proceso legal a cualquier persona independientemente de su status migratorio. Los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no-discriminación a los objetivos de sus políticas migratorias, entre otras.<sup>2</sup>

## 2. Las garantías

Las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios para lograr la eficacia de los mismos. En su ausencia, el goce de los derechos que reconoce la Constitución federal no puede materializarse en las personas.

En el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones.

En ese sentido, con el fin de lograr la tutela de los derechos humanos, las garantías pueden adoptar diversas formas, por ejemplo: aquellas que permiten invalidar o anular el acto que no ha respetado los derechos de las personas, aquellas que buscan producir el acto que promueve o protege tales derechos, así como aquellas que sancionan la omisión de actuación por quienes están constitucionalmente exigidos a promover, respetar y proteger los derechos humanos.

Lo anterior se traduce en la generación de actos de sentido positivo o actos de sentido negativo por parte de las garantías de protección de los derechos de las personas. Unos u otros dependerán de la naturaleza de la protección que persiga la garantía correspondiente, es decir, si busca producir un acto que promueva, respete o proteja los derechos.

---

<sup>2</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto, “La ampliación del contenido material del *ius cogens*”, 8 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/3%20-%20canca-do.DM.MR.1.16.pdf>

Inclusive, una garantía, para lograr la protección de un derecho, podrá consistir en exigir un acto positivo por el que se repare o corrija la afectación que se haya causado en el derecho de una persona.<sup>3</sup>

### 3. *La prohibición de discriminación y nulidad como garantía*

La Constitución reconoció los derechos humanos contenidos en ésta y en los tratados internacionales, así como sus garantías. En efecto, en el párrafo 5 del artículo 1o. constitucional se establece la prohibición a todas las autoridades de discriminar, con lo cual el órgano reformador de la Constitución determinó incluir a la “no discriminación” como una norma con mayor valor jurídico dentro del ordenamiento legal.

Los tratados internacionales para proteger los derechos humanos compartidos por la comunidad internacional, considerados esenciales para la salvaguarda de la dignidad humana, los ha incorporado al *ius cogens*, con lo cual los ha revestido con el carácter de normas de rango superior que excluye norma en contrario.

Como garantía de protección de las normas del *ius cogens*, el derecho internacional positivo, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en su artículo 53,<sup>4</sup> estableció la nulidad de todo tratado que esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general.

Conforme a lo expuesto con antelación, la prohibición de discriminación y la nulidad de toda norma que contravenga normas imperativas de derecho internacional deben ser identificadas como garantías de protección del derecho de las personas a la igualdad.

---

<sup>3</sup> Párrafo 72 a 76 de la ejecutoria pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 1182/2013, registro ius 2007058.

<sup>4</sup> Artículo 53. Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (“*ius cogens*”). Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

### III. EL JUICIO DE AMPARO COMO GARANTÍA JURISDICCIONAL PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN

El doctor Héctor Fix-Zamudio explica que el juicio de amparo constituye la garantía constitucional por antonomasia, no entendida ésta en el concepto tradicional que le identifica con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como el medio jurídico, de naturaleza predominantemente procesal, que está dirigido a la reintegración del orden jurídico constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder.<sup>5</sup>

No cabe duda que el juicio de amparo es el instrumento procesal idóneo destinado a la protección de los derechos humanos; sin embargo, para hacer efectiva la garantía de prohibición a la discriminación hay que hacer algunos ajustes a su estructura, como es el que se resuelva mediante la suspensión de oficio y de plano la nulidad de actos de esa naturaleza.

#### 1. *Suspensión de oficio y de plano como garantía jurisdiccional contra la discriminación*

Para efecto de lo anterior, habrá que definir la naturaleza de la suspensión de plano y desvincularla de las medidas cautelares, ya que no guarda ninguna semejanza con éstas y, por ende, con la suspensión tradicional.

En efecto, la suspensión en forma genérica tiene vinculación con las medidas cautelares, y ello se puede ver con la compatibilidad entre sus características, pues ambas son:

- a) *Instrumentales*, pues están al servicio de la pretensión principal.
- b) *Provisionales*, ya que sus efectos jurídicos tienen duración limitada hasta en tanto se dicta la sentencia en lo principal.
- c) *Flexibles, mutables o revocables*, en tanto que son susceptibles de modificarse en aquellos casos en que ocurren hechos supervinientes en el proceso principal.
- d) *Sumarias*, pues se pronuncian en un proceso de cognición abreviada.

También comparten los efectos, pues pueden ser conservativos o innovativos, en tanto que los primeros tienden a facilitar el resultado práctico de

---

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 257.

una futura ejecución forzada y los segundos son las providencias mediante las cuales se decide interinamente una resolución controvertida en espera de que en el proceso se pronuncie la resolución definitiva.

Finalmente, la suspensión y las medidas cautelares parten de los mismos presupuestos, como son: el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.

Las anteriores coincidencias entre la suspensión y las medidas cautelares no guardan ninguna identidad con la suspensión de oficio y de plano, atento a lo que se expondrá a continuación.

## 2. *Suspensión de oficio*

Para hacer el estudio de la suspensión de oficio y de plano, y analizar si existe vinculación con la teoría de las medidas cautelares, se determinará su marco legal y el análisis de éste, se hará una comparación entre las características y presupuestos de las medidas cautelares y las que rigen para la suspensión de oficio y de plano.

La suspensión de oficio y de plano está prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo, el cual a la letra dice:

Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

De la interpretación literal del artículo transcrito se aprecia que la suspensión de oficio no está vinculada con las características de las medidas cautelares, ya que no está sometida a los presupuestos de procedencia de la suspensión en general, como en seguida se explicará.

### A. *No es incidental*

En efecto, no es incidental, ya que, contrario a las medidas cautelares, la suspensión de plano sí obedece a un fin en sí mismo, y no está al servicio

de la sentencia que deberá pronunciarse una vez que éste culmine. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en la parte considerativa, la contradicción de tesis 3/95, sostuvo que

...los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida. Los jueces deben concederla aunque el interesado no la solicite. La manifiesta inconstitucionalidad del acto y el riesgo de un daño extremo e irreparable motivan la concesión de la suspensión de oficio, aun cuando esta medida no sea solicitada por el quejoso.

### *B. No es provisional*

En esa misma medida, tampoco se puede hablar de que la suspensión de oficio y de plano sea una medida provisional, ya que se decreta en el mismo auto en el que el juez admite la demanda sin substanciación alguna, es decir, sin audiencia de las partes y con el solo escrito de demanda, incluso sin que el agraviado lo solicite y sin otorgamiento de caución.

Una vez decretada la suspensión de oficio y de plano, el juez la comunica sin demora a la autoridad responsable para su cumplimiento inmediato, de conformidad con el artículo 126 de referencia.

Es importante destacar que al concederse la suspensión de oficio y de plano sin audiencia de las partes, el legislador no previó un juicio posterior de convalidación, en el cual se permita a las autoridades responsables defender la constitucionalidad de un acto prohibido por la Constitución, pues ante la ilicitud de tales actos, éstos están afectados de nulidad absoluta.

### *C. No se rige por la apariencia del buen derecho*

No existe una relación entre la apariencia del buen derecho y la urgencia en la medida, pues la suspensión de plano no se decreta por haber realizado el juzgador un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictarse la sentencia definitiva, sino que es decretada por el juez al constatar que se encuentra ante actos no inconstitucionales, sino ante actos prohibidos en la Constitución, los cuales, al ser emitidos al tenor de una prohibición constitucional, están afectados de nulidad absoluta, por ello podemos calificar a la suspensión de oficio y de plano como un acto procesal especial autónomo de previo y especial pronunciamiento.

#### D. *No tiene efectos conservativos, restitutorios ni innovativos*

Si la suspensión de plano se determina contra actos prohibidos en la Constitución, se está ante actos ilícitos, los cuales no tienen efectos jurídicos; por ende, los efectos de la suspensión de plano sólo son: constatar su inexistencia o nulidad y declararla, esto es, no hay nada que conservar, restituir o conceder.

Así pues, al establecer que la suspensión de oficio y de plano no está vinculada con la naturaleza de las medidas cautelares, analizaremos su relación con la nulidad.

### 3. *Naturaleza de la nulidad*

La naturaleza jurídica de la nulidad es la protección de intereses vulnerados por no cumplirse los requisitos de validez al celebrarse un acto jurídico o una norma.

#### A. *Características*

Si el acto jurídico está viciado de tal manera que la afectación recae a un interés general expresado en leyes de interés público o normas prohibitivas, cualquier interesado jurídicamente podrá solicitar que dicho acto sea declarado nulo.

En consecuencia, la nulidad protege ciertos bienes jurídicos, como la integridad de los incapaces y cuestiones trascendentes de interés para toda la sociedad.

Es una sanción que el legislador impone a los actos jurídicos imperfectos o indeseables.

#### B. *Cuáles son los actos jurídicos imperfectos o indeseables*

La nulidad puede producirse por diversos motivos, entre los cuales encontramos el que su objeto sea ilícito, esto es, que esté prohibido por la ley.

#### C. *Quién puede pedir la nulidad absoluta*

La nulidad absoluta la puede pedir cualquier interesado jurídicamente, no sólo las partes que intervienen.

#### D. *Efectos*

Cuando tiene un vicio de nulidad absoluta por afectar una norma de orden público, prohibida por la ley, no tiene ningún efecto jurídico, y cualquier juez, una vez que lo constate, lo debe declarar de oficio.

#### 4. *Relación que guarda la suspensión de oficio y de plano y la naturaleza de la nulidad y sus características*

La naturaleza de la suspensión de oficio y de plano guarda gran similitud con la naturaleza jurídica de la nulidad, ya que en ambos casos trae como consecuencia jurídica la destrucción de los efectos del acto jurídico, cuando éste no cumpla con los requisitos de validez; por ejemplo, en materia de nulidad, los actos dictados o ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público, y en materia de suspensión de oficio y de plano, las leyes o actos dictados en contra de prohibiciones constitucionales.

En este orden de ideas, tanto la nulidad como la suspensión de oficio y de plano pueden ser consideradas como una sanción que el legislador ordinario y constitucional impone a los actos jurídicos imperfectos, que contravienen normas prohibidas, por ilícitas.

Ambos casos tienen como finalidad proteger ciertos bienes jurídicos, como la integridad de los incapaces, la libertad al celebrar actos jurídicos, la seguridad jurídica de las partes y cuestiones de interés general tratándose de nulidad, así como la protección de ciertos valores constitucionales como la prohibición de toda clase de tortura y discriminación, tratándose de la suspensión de oficio y de plano.

Tanto en la nulidad absoluta como en la suspensión de oficio y de plano, cualquier interesado jurídicamente podrá solicitar que sea declarado nulo o suspendible de oficio y de plano pero, además, el juez debe actuar de oficio en caso de que no se solicite.

Como se puede ver, la relación que guarda la suspensión de oficio y de plano con la nulidad absoluta es muy cercana; por ende, se puede concluir que nos encontramos ante un instrumento autónomo, especial, de nulidad absoluta, con efectos *erga omnes*, contra actos que transgreden las prohibiciones establecidas en los artículos 1o. y 22 de la Constitución, siempre y cuando la prohibición de discriminación se refiera a una hipótesis concreta, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que tal hipótesis no satisface el test de constitucionalidad.



#### IV. LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 126 DE LA LEY DE AMPARO PARA LOS ACTOS PROHIBIDOS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, PUEDE APLICARSE A LOS PROHIBIDOS POR EL ARTÍCULO 1o. DE NUESTRA CARTA MAGNA

Ya establecido que la suspensión de oficio y de plano es un instrumento procesal autónomo, especial, de nulidad absoluta, con efectos *erga omnes*, contra actos que transgreden prohibiciones de carácter constitucional, es menester analizar si la hipótesis de suspensión de plano prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo se extiende en relación con la prohibición de discriminación prevista en el artículo 1o. constitucional, cuarto párrafo, y la respuesta es que sí, atendiendo a lo siguiente:

Uno de los temas más relevantes de la reforma constitucional de 2011, que viene a constituir un parteaguas en el orden jurídico mexicano, lo constituye el resaltar el concepto de derechos humanos como eje central de la actuación del Estado, reconociendo como normas de rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos, con la correspondiente obligación de su acatamiento por parte de los operadores jurídicos, incorporándose con ello lo que la doctrina y jurisprudencia internacional denomina el *ius cogens*. Como consecuencia de lo anterior, en la Constitución se estableció la prohibición de discriminar, con su correspondiente enunciado imperativo.

Con base en lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado resoluciones en las cuales establece que determinadas normas atentan contra el derecho a la igualdad y la no discriminación, y que constituyen lo que la Corte Interamericana denomina *ius cogens*, oponible *erga omnes*, como ocurrió con la sentencia en la cual declaró inconstitucional la discriminación consistente en que la finalidad del matrimonio es la de “perpetuar la especie” y que el matrimonio sólo es factible entre un solo hombre y una sola mujer, ello por excluir a las parejas del mismo sexo; no obstante lo anterior, aun cuando la Primera Sala ya estableció que la negativa a la celebración del matrimonio es discriminatoria, y que adquiere las característica del *ius cogens* oponible *erga omnes*, y que el artículo 1o. constitucional prohíbe actos de esa naturaleza, en la práctica no hay un instrumento procesal que haga efectiva esa prohibición, pues aun cuando puede acudir al amparo, este instrumento no garantiza la reparación inmediata de dicha violación, sujetando a los agraviados a un procedimiento largo a fin de llegar a la sentencia, para que ahí se aplique la jurisprudencia en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esa

norma es discriminatoria, pues no permite suspender de plano contra actos prohibidos por el artículo 1o. constitucional, ya que sólo está previsto contra actos prohibidos por el artículo 22 de la carta magna.

Ahora bien, la labor jurisdiccional cotidiana y las diversas reformas constitucionales y legales enseñan que el derecho es un instrumento evolutivo que no puede permanecer estático ante los cambios de la sociedad, de manera que el significado de justicia, en su acepción elemental de dar a cada quien lo que le pertenece, debe ser moldeado de tal forma que permita aplicar el derecho, no en sentido estricto, sino con un enfoque integral e incluyente acorde con los tiempos que se viven. Así, el modelo de juicio de amparo legalista y rígido, que dispone que la suspensión de oficio y de plano sólo procede contra los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, ha perdido vigencia, en virtud de que actualmente se incorporaron a la Constitución otras prohibiciones a derechos humanos como la no discriminación, además porque el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia carta magna y con los tratados internacionales de derechos humanos, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro persona.

Bajo esa línea argumentativa, se concluye que el artículo 126 de la Ley de Amparo, que dispone que la suspensión de oficio y de plano se concederá cuando se trate de actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, no corresponde a la realidad constitucional social de nuestra nación, pues, como se ha dicho, quedó rebasado por la transformación de los derechos humanos, por lo que debe afirmarse que el espíritu del poder reformador que dio vida al artículo 126 de la Ley de Amparo ha sido rebasado por el nuevo paradigma de derechos humanos, y por ende se debe hacer extensiva la suspensión de oficio y de plano para aquellos casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya determinó que una norma es inconstitucional por discriminatoria, cuando viole el derecho de igualdad.

Tiene aplicación por analogía:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS QUE RESGUARDAN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B Y 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OBSTANTE QUE EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, LA PREVEA SÓLO EN BENEFICIO DEL REO.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tesis: 1a./J.29/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXVI, noviembre de 2013, t. 1, materia constitucional y común, p. 508.

## V. CONCLUSIONES

La reforma constitucional de 2011 reconoce los derechos humanos de fuente nacional e internacional y las garantías para protegerlos y hacerlos efectivos.

- Entre los derechos humanos reconocidos se encuentra la igualdad.
- El derecho a la igualdad se encuentra protegido con diversas garantías, como la prohibición de discriminación, establecida en el artículo 1o. constitucional, y la sanción —la nulidad de todo acto o norma que vaya en contra— de carácter imperativo, contemplada en el artículo 53 de la Convención de Viena, y como garantía instrumental el juicio de amparo.
- El juicio de amparo y su medida cautelar resultan insuficientes, porque el primero necesita agotar el procedimiento para llegar a la sentencia que declare la inconstitucionalidad de un acto de discriminación prohibido, y la segunda (la suspensión) no suspende de plano actos prohibidos de discriminación, pues sólo es aplicable a casos que atenten contra la integridad física.
- La suspensión de oficio y de plano no es una medida cautelar sino una resolución de nulidad absoluta contra actos prohibidos en la Constitución.
- El artículo 126 de la Ley de Amparo, que sólo suspende de plano cuando se está ante actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, ha sido rebasado en el nuevo marco de los derechos humanos, por lo que debe extenderse a los actos de discriminación previstos en el artículo 1o. de la carta magna cuando se trate una hipótesis concreta ya resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ocurre en el caso del matrimonio entre personas del mismo sexo.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALAMANDREI, Piero, *Introducción al estudio de las providencias cautelares*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Bibliografía, 2004.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2012.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.

GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en el amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, 5a. ed., México, Porrúa, 1999.

OVALLE FAVELA, José, “Tutela anticipada en el proceso civil iberoamericano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998.

PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA, Ydalia, *La suspensión con la controversia constitucional y su interpretación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2006.

### *Electrónicas*

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, “La ampliación del contenido material del *ius cogens*”, 8 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/3%20-%20cancado.DM.MR.1.16.pdf>.

———, “Voto razonado del juez A. A. Cançado Trindade”, 8 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr>.

## LA EXTRADICIÓN EN LA LEY DE AMPARO

Constancio CARRASCO DAZA\*

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *La extradición en la Ley de Amparo*. III. *Los derechos humanos y la extradición*. IV. *La extradición en la jurisprudencia de amparo de la Suprema Corte*. V. *Conclusiones*. VI. *Fuentes de consulta*.

### I. PREÁMBULO

El juicio de amparo es el medio de control constitucional más importante del derecho mexicano. Incluso, sin caer en exageraciones, bien podríamos decir que es la principal aportación de la doctrina y práctica jurídica de nuestro país en el derecho comparado.

Proveniente del imbricado siglo XIX mexicano, el juicio de amparo, con características propias y particulares, se nutrió de las tradiciones del *habeas corpus*, pero también de otras instituciones provenientes de España.<sup>1</sup> El juicio de amparo fue tomado como modelo e incluso estudiado en diversas latitudes.

No es casualidad que una selección de expedientes de juicios de amparo en México, la mayoría del siglo XIX, hayan sido considerados patrimonio documental de la humanidad dentro del programa Memoria del Mundo, el cual es administrado por la UNESCO. Carlos Pérez Vázquez señala un verdadero descubrimiento consistente en que el artículo 8o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece que toda persona tiene derecho a contar con un recurso judicial efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que “*la ampare*” en caso de que sus derechos humanos sean menoscabados, se debe a una propuesta de la delegación mexicana, es decir, aquella encabezada por Pablo Campos Ortiz.

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016), y presidente de la misma (2015-2016).

<sup>1</sup> Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1992, pp. 51-69.

Octavio Paz acudió como cronista a la Conferencia de San Francisco, la cual dio lugar a la importante declaración señalada, así como a la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Su testimonio refleja las vicisitudes y complejidades dadas en la diplomacia, así como la aportación mexicana en la noción del derecho de acceso a la justicia.<sup>2</sup>

Desde sus orígenes, el juicio de amparo ha significado la principal herramienta de protección de los derechos humanos, denominados anteriormente garantías individuales. La renovación constitucional al artículo 1o. constitucional hizo un cambio semántico, pero en realidad transformó el objeto de protección hacia los derechos humanos, ensanchando la perspectiva de su tutela.

En particular, el presente trabajo focaliza la atención en una figura que forma parte del ámbito procesal penal porque, de algún modo, tiene una trascendencia sustantiva en temas como el debido proceso, el enjuiciamiento a nivel internacional y sobre todo la lucha incesante de abatir la impunidad en las sociedades internacionales.

El estudio de la extradición ante el crecimiento ostensible del flujo migratorio permite identificar a quienes se encuentran en una situación transicional, quienes merecen la protección del derecho en una circunstancia de vulnerabilidad, sin que ello se traduzca en impunidad, uno de los flagelos considerados más o menos común a lo largo del siglo XX.

En ese sentido, una visión moderna de la extradición surge como una necesidad. Por los derechos que involucra, justifica una manera de repensar nuestro juicio de amparo, todo en aras de encontrar un justo balance entre el efectivo respeto de los derechos de una persona sujeta a una extradición, los derechos de las víctimas, así como la persecución del delito a nivel internacional.

## II. LA EXTRADICIÓN EN LA LEY DE AMPARO

En la Ley de Amparo vigente con antelación a la de 2013, únicamente se hacía referencia a la extradición en su artículo 22, fracción II, párrafo 3, que establecía: “En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exte-

---

<sup>2</sup> Pérez Vázquez, Carlos, “El juicio de amparo, Memoria del Mundo”, *El Universal*, 12 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-perez-vazquez/nacion/2015/10/12/el-juicio-de-amparo-memoria-del>. Sobre la participación de Octavio Paz como cronista existe una recopilación de sus escritos en el libro titulado *Crónica trunca de días excepcionales*, México, UNAM, 2007.

riores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días”.

En la actual Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 2013, con sus últimas reformas del 17 de junio de 2016, se estableció una nueva instrumentación en torno a la figura de la extradición dentro del amparo, por lo que se reguló de una forma más amplia.

La regulación se enfocó a reglas de legitimación, plazos, improcedencia, audiencia constitucional, suspensión, tramitación especial, recurso de reclamación, e inclusive a multas para quienes infrinjan alguna disposición relativa a la extradición. Dichos aspectos se detallan a continuación.

### 1. *Legitimación*

El artículo 15 de la Ley de Amparo señala que, para el caso de extradición, cualquier persona podrá promover el amparo a nombre del solicitante, cuando éste se encuentre imposibilitado, aunque fuere menor de edad. En ese sentido, el diseño institucional del juicio de amparo implica facilitar el acceso a la justicia y, por lo tanto, se busca garantizar el derecho a la libertad de las personas en el supuesto de existir una solicitud de extradición.

En ese contexto, la Ley de Extradición Internacional establece que el juicio de amparo será la única vía para impugnar la resolución que concede la extradición (artículo 33, párrafo 2).

### 2. *Plazo*

El artículo 17 de la Ley de Amparo señala que el plazo para presentar la demanda es de 15 días, salvo cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, supuestos en los que se aplicará un plazo de 30 días para la presentación del escrito de demanda.

Bajo esa circunstancia, podemos observar que fue decisión del legislador otorgar un mayor plazo para la presentación de un juicio de amparo para controvertir un determinado procedimiento de extradición. El trato diferenciador es indicativo porque el supuesto de los 30 días lo asemeja para los casos de la aplicación de una norma autoaplicativa.

En cuanto a la promoción del incidente de suspensión, se precisa que para el caso de la extradición cualquier hora será hábil para tramitarlo y dictar las providencias urgentes a fin de que se cumpla la resolución en que se haya concedido.

### 3. *Improcedencia*

Con excepción de la extradición, el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.<sup>3</sup> Como hemos mencionado, bajo la Ley de Extradición Internacional, el juicio de amparo es la única vía de protección jurídica.

### 4. *Audiencia*

En la audiencia de ley, cuando se trate de una extradición, el quejoso podrá alegar verbalmente, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.<sup>4</sup> En este supuesto, nuevamente observamos ciertas distinciones en cuanto a la extradición, a la luz del juicio de amparo. Es probable que por las implicaciones de la extradición, las cuales tienen por consecuencia remitir a una determinada persona a seguir un proceso penal en otro país, la Ley de Amparo permita ciertas flexibilidades, en este caso su desahogo verbal, el cual puede ser incorporado con un extracto.

En ese sentido, este tipo de normas implica esta vocación por asentar por escrito aspectos que tienen que ver con la oralidad. El aspecto relativo a la esencia de dejar por escrito algún acto que implica de forma inicial una manera de oralidad, refleja un determinado tipo de derecho, más cercano del *Civil Law*.

### 5. *Suspensión*

En materia de suspensión dentro del juicio de amparo, la ley relativa indica que se concederá de oficio y de plano en los casos en que se reclame la concesión de extradición.<sup>5</sup>

Para este supuesto, el incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de

---

<sup>3</sup> Artículo 61 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013.

<sup>4</sup> Segundo párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo.

<sup>5</sup> Artículo 126 de la Ley de Amparo.



parte.<sup>6</sup> Lo anterior es relevante porque la actual y vigente Ley de Amparo, por las consecuencias que implica la extradición, puede otorgarla.

### *Procedimiento especial de suspensión*

Cuando se trate de extradición, entre otras causas, el juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, deberá recibir la *demanda de amparo y acordar de plano sobre la suspensión de oficio* conforme a las reglas que en dicho artículo se precisan, las cuales son las siguientes:<sup>7</sup>

I. Formará por duplicado un expediente que contenga la demanda de amparo y sus anexos, el acuerdo que decrete la suspensión de oficio y el señalamiento preciso de la resolución que se mande suspender; las constancias de notificación y las determinaciones que dicte para hacer cumplir su resolución;

II. Ordenará a la autoridad responsable que mantenga las cosas en el estado en que se encuentren o que, en su caso, proceda inmediatamente a poner en libertad o a disposición del Ministerio Público al quejoso y que rinda al juez de distrito el informe previo.

Lo anterior se vuelve fundamental, pues el efecto primordial en la suspensión es dejar en libertad a la persona presuntamente acusada y sujeta a la extradición.

III. Finalmente, se remitirá de inmediato el original de las actuaciones al juez de distrito competente y conservará el duplicado para vigilar el cumplimiento de sus resoluciones, hasta en tanto el juez de distrito provea lo conducente, con plena jurisdicción.

En caso de la probable comisión del delito de desaparición forzada, el juez de primera instancia procederá conforme lo establecido por el artículo 15 de esta Ley.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Artículo 127 de la Ley de Amparo.

<sup>7</sup> Artículo 159 de la Ley de Amparo.

<sup>8</sup> Artículo 15. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el *agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad. En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado. Una*

Cuando el amparo se promueva contra actos de un juez de primera instancia y no haya otro en el lugar, o cuando se impugnen actos de otras autoridades y aquél no pueda ser habido, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de los órganos judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, siempre que en él resida la autoridad ejecutora o, en su defecto, ante el órgano jurisdiccional más próximo.

Asimismo, cuando el acto reclamado sea la orden de extradición, la suspensión tiene por efecto que no se ejecute y el interesado quede en el lugar donde se encuentre a disposición del órgano jurisdiccional de amparo, sólo en lo que se refiere a su libertad personal —artículo 160 de la Ley de Amparo—.

#### 6. *Recurso de inconformidad*

El recurso de inconformidad es el medio procesal por el cual puede controvertirse la decisión del amparo relativa a la materia de extradición. Textualmente, la Ley de Amparo establece los siguientes supuestos normativos:

Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

- I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta Ley;
- II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

---

vez lograda la comparecencia, se requerirá al agraviado para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo. Si éste la ratifica por sí o por medio de su representante se tramitará el juicio; de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda y quedarán sin efecto las providencias dictadas. Si a pesar de las medidas tomadas por el órgano jurisdiccional de amparo no se logra la comparecencia del agraviado, resolverá la suspensión definitiva, ordenará suspender el procedimiento en lo principal y se harán los hechos del conocimiento del Ministerio Público de la Federación. En caso de que éste sea autoridad responsable, se hará del conocimiento al Procurador General de la República. Cuando haya solicitud expresa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se remitirá copia certificada de lo actuado en estos casos. Transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio, se tendrá por no interpuesta la demanda. Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el juez tendrá un término no mayor de 24 horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona [énfasis añadido].

III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o

IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

La regla general del recurso de inconformidad consistente en 15 días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación (artículo 202 de la Ley de Amparo) no aplica para los casos de la extradición, pues podrá interponerse en cualquier tiempo.<sup>9</sup>

En efecto, el artículo 202 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

Cuando el amparo se haya otorgado en contra de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, *la inconformidad podrá ser interpuesta en cualquier tiempo* (énfasis añadido).

De esta manera, nuevamente encontramos un enfoque de mayor protección tratándose de la extradición al equipararla a actos que tienen una trascendencia notable en quien la resiente, de ahí que no tenga un plazo perentorio como en la regla general. En ese sentido, tenemos una visión de progresividad en la regla del plazo para la interposición del recurso de inconformidad en casos en que se conceda o no el amparo en un asunto de extradición.

## 7. *Multas*

No se aplicarán las multas establecidas en la Ley de Amparo cuando el quejoso impugne actos de extradición.<sup>10</sup>

Se prevé una pena de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientos días, destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, al juez de distrito o la autoridad que conozca de un juicio de amparo o del incidente respectivo, cuando dolosamente no suspenda el acto reclamado a sabiendas de que importe un acto de extradición, si dichos actos no se ejecutan por causas ajenas a la intervención de los órganos jurisdiccionales mencionados.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Artículo 202 de la Ley de Amparo.

<sup>10</sup> Artículo 239 de la Ley de Amparo.

<sup>11</sup> Artículo 265, fracción I, de la Ley de Amparo.

Asimismo, se impondrá pena de tres a siete años de prisión, multa de cincuenta a quinientos días, destitución e inhabilitación de tres a siete años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, al juez de distrito o la autoridad que conozca de un juicio de amparo o del incidente respectivo, *cuando dolosamente no suspenda el acto reclamado a sabiendas de que importe un acto de extradición, y se lleve a efecto su ejecución*.<sup>12</sup> Lo anterior revela la trascendencia de la decisión en el juicio de amparo que implica la impugnación respecto a la extradición.

### III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXTRADICIÓN

La realidad actual impone a los tribunales constitucionales pronunciarse sobre las necesidades y planteamientos de los justiciables en los derechos más básicos. La libertad, el patrimonio, la dignidad de las personas y más recientemente el libre desarrollo de la personalidad o el interés superior del menor son valores que constituyen la materia de su tutela. En muchas ocasiones, esos derechos son objeto de balance en un mismo caso, como el que a continuación se comentará.

Dentro de un procedimiento de extradición se involucran diversos derechos que deben ser tutelados. Desde luego, la libertad de las personas es uno de los que se encuentran intrínsecamente inmersos en ese tipo de procedimientos. Concomitantemente a ello, el debido proceso, así como una adecuada tutela judicial efectiva, son materia de protección, de ahí que, en el juicio de amparo, como hemos visto, se atemperan ciertas reglas en su trámite, tal como acontece en materia de suspensión por ejemplo.

La Convención Interamericana sobre Extradición es el marco normativo regional que establece ciertas reglas en esa materia. Cabe señalar que, además de ese ámbito normativo, existen paralelamente tratados internacionales en materia de extradición entre distintos países, los cuales rigen esa materia bilateral. Incluso, en dicha Convención se establece que sus disposiciones no impedirán la regulación entre países a partir de tratados internacionales firmados entre ellos, derivado de la especificada de los delitos. (artículo 5o. de la Convención).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Artículo 266, fracción I, de la Ley de Amparo.

<sup>13</sup> Artículo 5o. *Delitos específicos*. Ninguna disposición de la presente Convención impedirá la extradición prevista en tratados o convenciones vigentes entre el Estado requirente y el Estado requerido, que tengan por objeto prevenir o reprimir una categoría específica de delitos y que obliguen a dichos Estados a procesar a la persona reclamada o a conceder su extradición.

De esta manera, la Convención establece ciertas limitantes para el otorgamiento de la extradición, *lo cual se vuelve relevante en materia de juicio de amparo, sobre todo si este instrumento se torna clave para el control de convencionalidad.*

Dicho esto, la Convención establece las siguientes limitantes en su artículo 4o., es decir, será improcedente la extradición:

- 1) Cuando el reclamado haya cumplido la pena correspondiente o haya sido amnistiado, indultado o beneficiado con la gracia por el delito que motivó la solicitud de extradición, o cuando haya sido absuelto o se haya sobreseído definitivamente a su favor por el mismo delito.
- 2) Cuando esté prescrita la acción penal o la pena, sea de conformidad con la legislación del Estado requirente o con la del Estado requerido, con anterioridad a la presentación de la solicitud de extradición.
- 3) Cuando el reclamado haya sido juzgado o condenado o vaya a ser juzgado ante un tribunal de excepción o *ad hoc* en el Estado requirente.
- 4) Cuando con arreglo a la calificación del Estado requerido se trate de delitos políticos, de delitos conexos o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política. El Estado requerido puede decidir que la circunstancia de que la víctima del hecho punible de que se trata ejerciera funciones políticas no justifica por sí sola que dicho delito será calificado como político.
- 5) Cuando de las circunstancias del caso pueda inferirse que media propósito persecutorio por consideraciones de raza, religión o nacionalidad, o que la situación de la persona corra el riesgo de verse agravada por alguno de tales motivos.
- 6) Con respecto a los delitos que en el Estado requerido no puedan perseguirse de oficio, a no ser que hubiese querrela, denuncia o acusación de parte legítima.

En oposición a lo anterior, la señalada Convención establece los delitos y condiciones que darán lugar a la extradición, las cuales son las siguientes (artículo 4o.):

- Para determinar la procedencia de la extradición es necesario que el delito que motivó la solicitud por sus hechos constitutivos, prescindiendo de circunstancias modificativas y de la denominación del delito, esté sancionado en el momento de la infracción con la pena de privación de libertad por dos años como mínimo, tanto

en la legislación del Estado requirente como en la del Estado requerido, salvo el principio de la retroactividad favorable de la ley penal.

- Si se ejercita entre Estados cuyas legislaciones establecen penas mínimas y máximas, será necesario que el delito materia del proceso, de acuerdo con la legislación del Estado requirente y del Estado requerido, sea susceptible de una pena intermedia mínima de dos años de pena privativa de libertad. Se considera pena intermedia la semisuma de los extremos de cada una de las penas privativas de la libertad.
- Si la extradición se solicita para el cumplimiento de una sentencia de privación de libertad, se requerirá además que la parte de la sentencia que aún reste por cumplir no sea menor de seis meses.
- Al determinar si procede la extradición a un Estado que tenga una forma federal de gobierno y legislaciones penales federales y estatales distintas, el Estado requerido tomará en cuenta únicamente los elementos esenciales del delito y prescindirá de elementos tales como el uso del servicio de correos u otros servicios de comercio interestatal, ya que el único objetivo de dichos elementos es el de establecer la jurisdicción de los tribunales federales del Estado requirente.

Asimismo, resulta relevante que en dicha Convención el derecho de asilo adquiere importancia, pues la interpretación de dicho tratado internacional no puede ir en menoscabo de tal prerrogativa. Por otro lado, la nacionalidad no será un obstáculo para decretar, según corresponda, la extradición.

Finalmente, debe destacarse el profundo énfasis en los derechos humanos más básicos cuando se implican en un procedimiento de extradición en el marco de la Convención regional. El artículo 9o. de dicho tratado excluye los delitos sancionados por el Estado requirente con la pena de muerte, con la privación de libertad de por vida o con penas infamantes, a menos que el Estado requerido obtuviera previamente del Estado requirente las seguridades suficientes, dadas por la vía diplomática, de que no impondrá ninguna de las citadas penas a la persona reclamada o que, si son impuestas, dichas penas no serán ejecutadas.

Lo anterior resulta de notable importancia para el juicio de amparo, pues el espíritu de dicha Convención converge con el ámbito de protección de nuestro principal instrumento de protección de los derechos humanos.

De igual forma, las medidas de seguridad dentro de un procedimiento de extradición son parte importante de la Convención y deben, consecuentemente, considerarse como especificaciones del debido proceso.

#### IV. LA EXTRADICIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE AMPARO DE LA SUPREMA CORTE

Finalmente, en este apartado hemos querido reflexionar sobre el juicio de amparo a partir de un caso concreto relacionado con la extradición y determinados derechos involucrados.

El caso al cual nos referiremos es el amparo en revisión 560/2014 presentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien impugnaba el otorgamiento del amparo a un indígena mexicano, el cual había sido acusado en Estados Unidos de América por los delitos de interferencia en primer grado de la custodia de una menor de 11 años,<sup>14</sup> y por ello se solicitaba su detención para fines de extradición a aquel país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para la procedencia de la extradición de una persona que se encuentra en México y que se le solicita por la presunta responsabilidad derivada de la comisión de un delito en otro país (en este caso, Estados Unidos de América), deben considerarse dos elementos fundamentales: si se acredita o no la posibilidad de *violaciones inminentes* y *violaciones evidentes*.

En el caso, el máximo tribunal del país determinó *no conceder el amparo* y protección de la justicia federal, y revocar la decisión impugnada, toda vez que en Estados Unidos de América no existía un riesgo altamente probable de violación a la dignidad humana, ni la denegación a un juicio justo, esto a pesar de que la persona requerida era un indígena varón de 20 años.

Para ello se consideraron diversos precedentes de cortes federales de apelaciones en los cuales se consideraba en los procesos penales la circunstancia indígena de los procesados.<sup>15</sup>

En el planteamiento del justiciable que dio origen a la sentencia impugnada, alegó su condición de indígena, la cual le impedía una defensa adecuada en Estados Unidos, puesto que incluso recaía en aspectos tan básicos

---

<sup>14</sup> En los hechos del caso se señala que Deysi de 11 años y Raúl de 20, sostuvieron relaciones sexuales al menos en cuatro ocasiones.

<sup>15</sup> Algunos casos son *United States vs. Wilgus* (Corte de Apelación del Décimo Circuito) o *Merced vs. Kasson* (Corte de Apelación del Cuarto Circuito).

como el manejo del idioma, ya que no dominaba incluso el español y, por tanto, tampoco la lengua inglesa.<sup>16</sup>

Uno de los aspectos fundamentales que se encuentra en la médula de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en la *carga de la prueba* para acreditar si se actualizan precisamente las violaciones inminentes y evidentes.

De esta forma, respecto a la *carga de la prueba*, la Primera Sala consideró que si en el país requirente de la extradición existe una situación general e institucionalizada de violación de derechos humanos, o que cierto grupo social en dicho lugar vea frecuentemente afectados determinados derechos, bastará que el presunto inculcado evidencie dicha situación para tenerse por acreditado el riesgo real.

Por otro, cuando no se trata de una situación generalizada, la persona requerida deberá demostrar que existen indicios suficientes y sustanciales para acreditar dicho riesgo real. Lo anterior es fundamental en la construcción de una doctrina judicial en torno a la extradición, a partir de la protección de los derechos humanos involucrados.

Así, en esa tesitura destaca esta sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque establece parámetros que en materia de derechos humanos deben cumplirse en los procedimientos de extradición, ya sea para otorgarse o no la protección de la justicia federal.

Para ello, estableció el canon constitucional y convencional de que para la procedencia de la extradición de un nacional a otro país, derivado de la implementación de un proceso penal contra tal persona, deben considerarse dos elementos fundamentales: si se acredita o no la posibilidad de acontecer *violaciones inminentes* y *violaciones evidentes* en el juicio criminal establecido en el país requirente. A continuación se explicarán tales conceptos.

### 1. *Violaciones inminentes*

De esta forma, desde su concepto jurisprudencial del riesgo, la Primera Sala resolvió que no tendrá cabida una extradición si se actualiza el surgimiento de las llamadas *violaciones inminentes*, las cuales acontecen cuando en una persona detenida para efectos de extraditarla a otro país, *existe un riesgo siempre latente respecto de una afectación real y altamente probable*. En ese sentido, la Primera Sala recalca que: *debido a que los tribunales mexicanos no están capacitados*

---

<sup>16</sup> En ese sentido, en un voto particular se señaló que, en todo caso, el Estado mexicano debería de proveer los elementos necesarios para una adecuada defensa del inculcado bajo la consideración de su condición de indígena, tales como un traductor y defensor.



*para evaluar otros sistemas penales de los países requirentes, sólo mediante un riesgo real podrían impedir la extradición.*

## 2. *Violaciones evidentes (dignidad humana y juicio justo)*

La otra categoría fundamental para efectos de otorgar o no una extradición se refiere a las *violaciones evidentes*, las cuales se concibieron como la probabilidad de ocurrencia de violaciones que resultaran contrarias a la *dignidad humana* o cuando se viola flagrantemente su derecho a un *juicio justo*.

Así, para tener por configurada la afectación a la *dignidad humana*, la Primera Sala tomó como base la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual niega la extradición de una persona cuando en el país requirente existe una presunción fundada de que corre peligro su vida, que será sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, o que será juzgada por tribunales de excepción o *ah hoc*. Asimismo, se tomó en cuenta la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, la cual niega la posibilidad de conceder la extradición si la persona sujeta a tal procedimiento puede ser sometida a tortura.

Por *juicio injusto*, la Primera Sala considera que se actualiza cuando exista en el país solicitante de la extradición una *flagrante denegación de justicia*. Si bien es cierto que el derecho penal es producto de determinadas tradiciones, historia y cultura jurídicas (y por tanto existe cierto margen de apreciación nacional), también es cierto que cuando la denegación de justicia en un proceso penal depende de las características del inculpado, entonces se puede hablar una *práctica discriminatoria tan grave que se puede inferir de forma razonable que la persona en cuestión sea juzgada a partir de las llamadas categorías sospechosas*, es decir, por su raza, sexo, religión u opinión política. Es entonces que surge la denegación de justicia. Cabe señalar que, aunque de forma debatible, hay otros delitos que cierta tendencia implicaría excluir de la extradición, por ejemplo, los delitos de carácter fiscal y militar o castrense.<sup>17</sup>

De esta forma, lo anterior implica que si en la detención de una persona con fines de extradición existe la clara y manifiesta posibilidad de que sufra un juicio injusto o que se afecte su dignidad humana, entonces se negará la extradición de manera jurídicamente válida.

---

<sup>17</sup> Dondé Matute, Javier, *Extradición y debido proceso*, México, Tirant Lo Blanch-Inacipe, 2011, pp. 84-90.

A continuación, sendas tesis que abordan de forma genérica la doctrina judicial ya referida.

EXTRADICIÓN. JUSTIFICACIÓN DE RIESGO REAL Y PROBABLE DE VIOLACIONES INMINENTES Y EVIDENTES A DERECHOS HUMANOS. México no podrá entregar a la persona requerida cuando exista un riesgo real y altamente probable de que sufrirá violaciones inminentes y evidentes en el país requirente. Por un lado, debido a que los tribunales mexicanos no están capacitados para evaluar las características de los sistemas penales de los países requirentes, ni pueden evaluar con certeza la probabilidad de ocurrencia de las violaciones, sólo el riesgo real de que éstas tendrán lugar puede impedir que el Poder Ejecutivo conceda la solicitud de extradición. Además, en tanto en la extradición de una persona, las violaciones ocurrirán en la jurisdicción de otro país, no sólo es necesario que se evidencie un riesgo que haga más probable que sus derechos se verán violados en el país requirente que en el Estado mexicano, sino que ese riesgo debe ser altamente probable.

Amparo en revisión 560/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olgúin.<sup>18</sup>

EXTRADICIÓN. VIOLACIONES INMINENTES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONA REQUERIDA. Conforme al deber de prevención, México debe negarse a entregar a la persona requerida cuando exista un riesgo real de que sufrirá violaciones inminentes y evidentes en sus derechos humanos en el país requirente. Ahora bien, una violación inminente puede entenderse desde el concepto de riesgo, esto es, el aumento de riesgo se configura normalmente como una situación en la que la ocurrencia de un evento hace más probable la de otro, de modo que el riesgo de que se produzca este segundo evento aumenta cuando se produce el primero. Sin embargo, no sólo es necesario que se evidencie un riesgo que haga más probable la violación a los derechos del requerido, sino que es indispensable que el riesgo de afectación sea altamente probable. Interpretación que se justifica, además, desde el principio de buena fe que rige a las relaciones internacionales, ya que México debe presumir que serán respetados los derechos de los extraditados, por lo que sólo las razones muy robustas pueden derrotar dicha presunción. Así, en virtud de que las posibles violaciones ocurrirán en la jurisdicción de otro país y que los tribunales mexicanos no están capacitados para evaluar las características de los sistemas penales de los países requirentes, ni pueden apreciar con certeza la

<sup>18</sup> Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 24, noviembre de 2015, t. I, p. 976.

probabilidad de ocurrencia de las violaciones, sólo el riesgo real de que éstas tendrán lugar puede impedir que el Poder Ejecutivo conceda la solicitud de extradición.

Amparo en revisión 560/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.<sup>19</sup>

## V. CONCLUSIONES

El juicio de amparo ha sido el principal instrumento de protección de los derechos humanos en nuestro país, a través de un concepto que primó durante muchos años denominado *garantías individuales*. Asimismo, en un mundo cada vez más globalizado, las instituciones jurídicas se ven en la necesidad de adoptar cánones que involucren una mirada internacional.

Como parte de ese fenómeno de la globalización, lo cual incluye desde luego las conductas criminales, los países han establecido normas para regular, bajo su propia identidad, sus procesos de extradición. Desde luego, en tales procedimientos deben respetarse los derechos humanos. Por ello, se vuelve determinante la aplicación de los tratados internacionales en materia de extradición.

Bajo ese enfoque, es indudable que en los procedimientos de extradición también deben verse respetados los derechos humanos, a pesar de que su primer referente de regulación sean los tratados internacionales que regulan los casos de personas extraditadas.

Una clara noción de proteger los derechos humanos en clave constitucional y convencional implica analizar con sumo cuidado las situaciones particulares para casos que, como el mexicano, sean sometidos al juicio de amparo.

Finalmente, la extradición ofrece un amplio margen de reflexión a la luz de casos como el aquí comentado. Cada ocasión representará una oportunidad para la interpretación de tratados internacionales relativos a procesos de extradición a la luz del marco normativo de los derechos humanos, tanto constitucional como convencional.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 977.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1992.
- DONDÉ MATUTE, Javier, *Extradición y debido proceso*, México, Tirant Lo Blanch-Inacipe, 2011.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo, guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos, “El juicio de amparo, memoria del mundo”, *El Universal*, 12 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-perez-vazquez/nacion/2015/10/12/el-juicio-de-amparo-memoria-del>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Extradición*, México, SCJN, 2007.

# LA TRASCENDENTE DISTINCIÓN ENTRE LA DELIMITACIÓN Y LA RESTRICCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL CONTROL CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN INTEGRAL Y JUICIO DE PROPORCIONALIDAD)

Rafael COELLO CETINA\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. La configuración de los derechos humanos mediante su reconocimiento, delimitación o restricción. III. Principales criterios para la clasificación de los derechos humanos y su trascendencia a su delimitación y restricción. IV. Interpretación subsuntiva integral y juicio de proporcionalidad.*

## I. INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos vigentes a partir del 11 de junio de 2011 han intensificado la interpretación y aplicación cotidiana del marco constitucional e incluso convencional, principalmente de los tratados internacionales del sistema interamericano de derechos humanos, en los diversos medios de control de la constitucionalidad que integran la jurisdicción constitucional del Estado mexicano, especialmente en el juicio de amparo, al constituir el medio previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para la tutela de los derechos humanos.

Aun sin desconocer los beneficios que esta reforma constitucional ha generado a la prevalencia del orden constitucional, es importante reconocer que también ha provocado la necesidad de profundizar en otros aspectos relevantes del control constitucional, en especial el relativo a la o las metodologías que pueden seguirse para verificar que las normas generales, e incluso individualizadas, respetan el parámetro de regularidad constitucional.

---

\* Secretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; juez de Distrito.

Al respecto, si bien todavía se generan debates sobre la relación existente entre lo previsto en la CPEUM y en las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano —pues aun cuando permanece el texto expreso y contundente del artículo 133 de esa Constitución, que claramente condiciona el contenido de los tratados internacionales a lo señalado en esa norma fundamental, algunos consideran que esa reforma confirió a esas normas internacionales la misma jerarquía que al texto constitucional—, lo cierto es que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la contradicción de tesis 293/2011,<sup>1</sup> reconoció implícitamente la supremacía de la Constitución, al considerar que lo establecido en ésta, en unión con las normas sobre derechos humanos previstas en los tratados internacionales, integran el parámetro de regularidad constitucional, en la inteligencia de que lo establecido en éstas se incorpora a dicho parámetro, siempre y cuando cumplan los requisitos de validez formal y material previstos en la propia Constitución. Este condicionamiento sólo está plasmado en la sentencia respectiva, no en la tesis jurisprudencial que deriva de ésta. Por otra parte, este criterio también precisa que si en la CPEUM existe una restricción a un derecho humano, prevalecerá ésta sobre las normas internacionales.<sup>2</sup>

Además, al referirse a restricciones constitucionales a los derechos humanos y su prevalencia sobre lo establecido en las normas internacionales sobre estos derechos surge la interrogante sobre cuál es el alcance que se otorga al término “restricción”; incluso, la definición de los alcances de una restricción a un derecho humano conduce a la reflexión sobre la metodología que debe utilizarse para estudiar la constitucionalidad de una norma general o individualizada a la que se atribuye restringir derechos humanos.

---

<sup>1</sup> De esa sentencia deriva la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. P/J 20/2014 (10a.), publicada el viernes 25 de abril de 2014 en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014.

<sup>2</sup> Para profundizar en los diversos argumentos que sustentan la supremacía de las normas de la CPEUM sobre las relativas a derechos humanos contenidas en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, véase Coello Cetina, Rafael, “El control constitucional pleno en la jurisdicción de amparo”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 22, julio-diciembre de 2014, pp. 124-148. Entre otros argumentos, destaca el derivado de la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conforme a lo establecido en los artículos 1o., párrafo segundo, 3o., inciso b, y 13 de la Carta de la OEA, así como a lo dispuesto en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que existen criterios jurisprudenciales de la SCJN<sup>3</sup> sobre el uso del juicio de proporcionalidad para determinar si son válidas las restricciones a los derechos humanos o fundamentales previstas en normas inferiores a la CPEUM.

Aun cuando no lo señalan de forma expresa, aparentemente estos criterios se sustentan en considerar como restricción a cualquier acotación a un derecho fundamental. Es decir, no distinguen si una norma general que restringe un derecho humano es únicamente la que impide el goce de una facultad de exigencia de una conducta de hacer o de no hacer que es tutelada por un derecho humano, o si dentro de esas restricciones también se considera a las normas jurídicas que para configurar un derecho humano precisan cuáles son algunas de las prerrogativas que ampara o cuáles son las conductas que no están tuteladas por éste.

Dicho en otras palabras, la interpretación tanto de las llamadas restricciones constitucionales como de las restricciones previstas en normas generales que conforme a la referida jurisprudencia deben someterse al juicio de proporcionalidad, no se ha detenido en determinar diversos aspectos relevantes, entre otros, ¿qué se entiende por restricción a un derecho humano?, ¿las normas que acotan derechos humanos sólo los restringen o también pueden delimitarlos?; incluso, de existir esta última distinción, sería necesario determinar ¿cuál es la metodología que debe seguirse para determinar si una norma general válidamente configura, delimita o restringe un derecho humano?, y en el caso de las normas infraconstitucionales que configuran,

---

<sup>3</sup> Véanse tesis jurisprudenciales que llevan por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA [...] al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales” (P/J 130/2007, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 8) y “RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS [...] deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del marco constitucional, esto es, el legislador ordinario puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que pueden enmarcarse dentro de las previsiones de la carta magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional... debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se puede alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales, y c) ser proporcional” (1a./J 2/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, febrero de 2012, p. 533).

delimitan o restringen derechos humanos, ¿el análisis de su constitucionalidad se sujeta a la misma metodología? Aún más, la diversa naturaleza de los derechos humanos, así como la complejidad de las relaciones que se dan entre los titulares de esos derechos, e incluso entre éstos, y las potestades de los órganos del Estado, lleva a preguntarse si la metodología para resolver esos cuestionamientos también requiere atender a la diversa índole de los derechos humanos y de las prerrogativas que los conforman.

Cabe agregar que los criterios jurisprudenciales vigentes, relativos al uso del juicio de proporcionalidad, no han puesto énfasis alguno en la importancia de que, antes de someter una norma general o individualizada a dicho juicio, resulta necesario interpretar los preceptos constitucionales que reconocen el o los derechos humanos involucrados en el supuesto correspondiente; ello con el objeto de contar con elementos para determinar si la conducta prohibida o acotada se encuentra amparada por el derecho humano que se dice violado, por lo que, al utilizarse la metodología derivada de esos criterios jurisprudenciales, aun cuando se inicie el estudio respectivo sosteniendo que los derechos humanos no son absolutos, por lo regular, de inmediato se considera que, *prima facie*, la conducta prohibida o acotada sí está tutelada por el derecho humano que se dice violado. Enseguida, a partir de esa concepción que equipara a los derechos fundamentales con libertades naturales, se desarrolla el juicio de proporcionalidad.

Ante ello, importa destacar que de estos criterios jurisprudenciales derivan principalmente cuatro problemas o interrogantes: 1) ¿cuál es el concepto constitucional de restricción?; 2) ¿implica una restricción a un derecho humano toda norma general que lo acota o trasciende a éste? o ¿cabe la posibilidad de distinguir entre las normas generales que configuran, delimitan o restringen un derecho humano?; 3) ¿se debe utilizar la misma metodología para analizar la validez de una norma general que acota un derecho humano cuando lo configura, delimita o restringe?, y 4) ¿qué trascendencia tienen para ese análisis las características intrínsecas de los diferentes derechos humanos y de las diversas prerrogativas que tutelan?

En ese contexto, sin desconocer los referidos criterios jurisprudenciales y con el ánimo de llamar a la reflexión sobre el alcance de éstos y el del nuevo marco constitucional en materia de protección de los derechos humanos, en el presente trabajo se retoman y proponen algunas bases para distinguir entre las normas que configuran, delimitan y restringen derechos humanos; además, a partir de su interdependencia, se reflexiona sobre diversos criterios para clasificar esas prerrogativas fundamentales, lo que resulta relevante para determinar las diversas expresiones de las potestades que asisten al legislador para configurar y delimitar derechos humanos. Posteriormente,



una vez precisadas la referidas tipologías, tanto la de las normas que acotan los derechos humanos como la de las prerrogativas que los conforman, se reflexiona sobre las diferencias entre dos diversas metodologías que pueden utilizarse para analizar la validez de las normas generales o individualizadas que acotan los derechos humanos. Como se podrá advertir, las reflexiones contenidas en este estudio se sustentan en lo que la doctrina denomina como constitucionalismo garantista, diverso al llamado neoconstitucionalismo.<sup>4</sup>

## II. LA CONFIGURACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, MEDIANTE SU RECONOCIMIENTO, DELIMITACIÓN O RESTRICCIÓN

Si bien la definición de lo que son los derechos humanos requeriría profundizar en la compleja tarea de analizar las diversas posturas que al respecto se han expresado,<sup>5</sup> ello no obsta para que a partir de la interpretación de lo previsto en la CPEUM pueda sostenerse que se trata de prerrogativas reconocidas en ésta o en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano que confieren a todos los sujetos de derecho que se sometan al orden jurídico nacional, la facultad de exigencia de una o más conductas positivas (de hacer) o negativas (de abstención) relacionadas en alguna medida con las diversas expresiones de su dignidad, oponibles a cualquier otro sujeto de derecho, sea persona física o jurídica, oficial o privada, cuyo alcance está determinado por su estrecha y permanente interrelación.

---

<sup>4</sup> Véase Ferrajoli, Luigi y Ruiz Manero, Juan, *Un debate sobre principios constitucionales*, Lima, Palestra, 2014, p. 111. Por su trascendencia, cabe señalar lo indicado por el primero de los referidos autores en el sentido de que: “El constitucionalismo positivista y garantista se diferencia del constitucionalismo no-positivista y/o principialista por el rechazo de tres elementos caracterizadores: a) la conexión entre derecho y moral; b) la contraposición entre principios y reglas, y la centralidad asignada a su distinción cualitativa, y c) el rol de la ponderación, en oposición a la subsunción, en la práctica jurisdiccional”.

<sup>5</sup> Esencialmente se puede referir a tres principales posturas: las que sólo reconocen como derechos humanos los tutelados en el orden jurídico; las que aceptan la existencia de su fundamento moral, pero consideran como un requisito esencial su pertenencia a un orden jurídico, y las que los visualizan como derechos morales anteriores al Estado. Véase Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991; Rex, Martín, *Un sistema de derecho*, trad. de Stella Álvarez, Barcelona, Gedisa, 2001; Peces-Barba, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, 1995; Nino, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1989, y Ruiz Miguel, Alfonso, “Los derechos humanos como derechos morales”, *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, núm. 6, 1990.

Conforme a esta definición, el reconocimiento de los derechos humanos implica, en primer lugar, la necesidad de que se prevean expresa o implícitamente en el orden jurídico emanado de la CPEUM, dentro del cual se ubican, incluso, los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; además, en segundo lugar, la consideración de que existen razones de diversa índole, entre otras las de carácter moral, que influyen en el reconocimiento y regulación de cada uno de esos derechos, lo cual no implica confundir la moral con el derecho sino considerar a aquélla como una fuente real que, entre otras, trasciende a la emisión de esa normativa.<sup>6</sup>

En esa virtud, las prerrogativas que ampara un derecho humano están determinadas, en buena medida, por la concepción de la dignidad humana a la que atiende la norma fundamental, principio que puede considerarse como un faro que sirve de guía para determinar el alcance de cualquier norma jurídica que acota un derecho humano, en la inteligencia de que la dignidad humana se traduce en respetar y proteger el núcleo esencial de todo individuo, entendido como su interés a ser tratado como ser humano y no como un objeto, a no ser humillado, degradado, envilecido o cosificado, por lo que es posible sostener que se trata de un cúmulo de prerrogativas que implican la protección de las diversas expresiones de la integridad física y mental de las personas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Véase Ferrajoli, *op. cit.*, p. 122, quien considera que la separación entre derecho y moral son el presupuesto y, al mismo tiempo, la principal garantía del pluralismo moral y del multiculturalismo, es decir de la convivencia pacífica de las diversas culturas que concurren en una misma sociedad. En relación con las consecuencias del referido pluralismo moral y su trascendencia al constitucionalismo, destaca lo señalado por Zambrano, Pilar, “Principios fundamentales e inteligibilidad del derecho. Acerca de las condiciones semánticas de un juego de lenguaje con sentido”, en Hermida, C. y Santos, J. A. (coords.), *Una filosofía del derecho en acción. Homenaje al profesor Andrés Ollero*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2015, p. 619, quien destaca que: “La ausencia de una plataforma moral común para interpretar los principios fundamentales, ha transformado pues a nuestras prácticas jurídicas en una suerte de torre de Babel, donde todos usamos las mismas palabras y declaraciones para hacer valer nuestras pretensiones, pero lo hacemos con sentidos diferentes y a veces contradictorios”.

<sup>7</sup> Al respecto, es ilustrativa la tesis del pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES” (P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 8). Cabe agregar que al referirse a la integridad física y mental de las personas se alude a las diversas expresiones que trascienden a su conformación y conservación, por lo que no se trata de un término equivalente al derecho a la integridad personal, cuyo objeto, titularidad y posiciones jurídicas individuales ameritan un estudio detenido al tenor de cada marco constitucional y legal, en la complejidad de la interdependencia de los derechos humanos. Véase Canosa Usera, Raúl, *El derecho a la integridad personal*, Valladolid, Lex Nova, 2016.

En ese tenor, a partir de la positivización de diversas expresiones de la dignidad humana, el orden jurídico reconoce expresa o implícitamente los derechos necesarios para que los individuos desarrollen su personalidad, en la inteligencia de que las bases de su configuración constitucional resultan indispensables para estar en posibilidad de precisar su alcance, el cual deriva de su regulación constitucional, convencional y legal, así como de la interpretación que del marco jurídico respectivo realizan los sujetos de derecho, especialmente los órganos que tienen facultades para dirimir las controversias entre éstos.

Ante ello, la eficacia de los derechos humanos y, por ende, el respeto al marco constitucional que toma en cuenta la dignidad de las personas, se encuentra estrechamente relacionada con su adecuada configuración, es decir, la correcta determinación de cuáles son las prerrogativas que ampara o protege cada uno de ellos, para lo cual resulta relevante tomar en cuenta tanto las diversas fuentes jurídicas de esa configuración como sus diferentes expresiones.

Además, como consecuencia de la universalidad de los derechos humanos, es posible sostener que todas las personas son titulares de las prerrogativas protegidas o amparadas por éstos, lo que da lugar, en primer lugar, a que su cumplimiento sea exigible a cualquier sujeto de derecho y, en segundo lugar, a que los derechos humanos de unos generen obligaciones constitucionales para otros; incluso, debe destacarse que el Estado también tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas gocen de sus derechos humanos, como se precisa en el párrafo tercero del artículo 1o. de la CPEUM, al señalar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.<sup>8</sup>

De esta incorporación plena de los derechos humanos en la esfera jurídica de todas las personas deriva, necesariamente, su permanente interrelación, la cual genera su interdependencia no sólo desde la óptica de una persona sino, fundamentalmente, desde una visión integral que considera a los derechos humanos de todas las personas que se ven involucradas en un supuesto específico, lo cual provoca que en la determinación de las prerrogativas que ampara un derecho humano también se deban tomar en cuenta las diversas que derivan de los derechos de la misma naturaleza que

---

<sup>8</sup> Como lo señala Juan Cianciardo, esta obligación constitucional provoca que necesariamente el legislador acote los derechos fundamentales, lo que hace necesario referirse a los límites de éstos y a los límites de esos límites. Véase Cianciardo, Juan, *El conflictivismo en los derechos fundamentales*, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra, 2000, p. 225.

asisten a todas las personas que integran un determinado grupo social,<sup>9</sup> de ahí que su configuración normativa se lleve a cabo, incluso, considerando su interrelación con los derechos de las personas involucradas en un supuesto concreto.

En efecto, la interdependencia de los derechos humanos puede entenderse como la permanente interrelación de los derechos de todas las personas, en virtud de la cual, para determinar qué facultades de exigencia confiere un derecho humano a sus titulares —conductas de hacer o de abstención que pueden exigirse por su titular a un órgano del Estado o a un particular—,<sup>10</sup> es necesario acudir a una interpretación integral de la normativa constitucional que tome en cuenta todos los derechos y bienes constitucionales involucrados en un supuesto específico.

Entonces, para lograr la adecuada articulación de los derechos que asisten a todas las personas que integran una sociedad, resulta indispensable contar con una norma fundamental que sienta las bases de esa articulación; de allí la importancia de la supremacía constitucional, en tanto que permite conferir el carácter de mandato supremo, inderrotable, a las normas generales que al reconocer los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico de una nación, los articulan ya sea reconociéndolos en términos genéricos o incluso precisando las prerrogativas o facultades de exigencia que confieren a sus titulares; ya sea indicando qué conductas no pueden

---

<sup>9</sup> Este principio de interdependencia se ha tomado en cuenta para analizar la constitucionalidad de normas generales que disminuyen el grado de tutela que el legislador ha otorgado a una determinada expresión de un derecho humano, como es el caso del plazo para promover la demanda de amparo en contra de una sentencia condenatoria que impone pena privativa de la libertad, como se advierte en la tesis jurisprudencial del pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VULNERA AQUEL, TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECÍFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)” (P./J. 42/2014 (10a.), publicada el 6 de junio de 2014 en el *Semanario Judicial de la Federación*, por lo que se considera de aplicación obligatoria a partir del 9 de junio de 2014).

<sup>10</sup> Para la sistematización de las prerrogativas que son parte de un derecho humano, por brevedad y simplificación se adopta esta clasificación, sin menoscabo de reconocer que se han desarrollado, al tenor de diferentes criterios, análisis precisos sobre las diversas especies de categorías en las que pueden agruparse, destacando, entre otras, las de deberes relacionales de no hacer, deberes de protección de los poderes públicos y deberes de los particulares; incluso, es posible distinguir entre el objeto de un derecho fundamental entendido como aquello a lo que están obligados los sujetos pasivos de éste y las posiciones jurídicas que forman el contenido de aquél. Véase Canosa Usera, Raúl, *op. cit.*, pp. 133-206.

válidamente considerarse como parte o expresión de un derecho o que requisitos deben cumplirse para su ejercicio o para su conservación, es decir, delimitando derechos humanos; o bien determinando en qué supuestos las prerrogativas que son parte de un derecho humano, dada la afectación que provocan a otros derechos o bienes constitucionales, no podrán ejercerse por sus titulares, es decir, restringiéndolos.

Dada la complejidad de las relaciones humanas, resulta imposible que en la norma fundamental se contemplen y, por ende, se regulen todas las prerrogativas que son parte de un derecho humano, todas las facultades de exigencia que no son parte de éste, así como los requisitos que deben cumplirse para ejercerlo o, incluso, todos los supuestos en los que válidamente no se podrá gozar de alguna de las prerrogativas que lo conforman.

En ese orden, en la propia norma fundamental se depositan en los poderes constituidos las atribuciones para desarrollar el marco jurídico que complementa las bases de articulación de los derechos humanos de quienes se sujetan a ese determinado orden constitucional, circunstancia que conlleva también un riesgo que necesariamente debe enfrentarse. El riesgo de esta regulación de los derechos humanos es la emisión de normas generales o individualizadas que sean contrarias a las bases constitucionales que rigen su articulación, de ahí que para analizar la validez de estas normas generales se requieren dos elementos fundamentales: por un lado, una jurisdicción constitucional que conozca de los respectivos medios de control de la constitucionalidad y, por otro, una metodología que simultáneamente permita determinar el alcance de las disposiciones fundamentales sin contrariarlas, y llevar a cabo un adecuado y oportuno control de la constitucionalidad de las normas generales que acotan los derechos humanos.

En ese contexto, es posible sostener que la configuración de los derechos humanos se lleva a cabo normativamente a través de cuatro diversas fuentes: en primer lugar, mediante su regulación constitucional, investida de supremacía; en segundo lugar, a través de su regulación convencional, con la especial fuerza jurídica que le confiere su jerarquía supra legal; en tercer lugar, mediante su regulación legal, que se distingue por la libertad de configuración que le permite evaluar la realidad de una sociedad y adoptar entre varias posibilidades la que resulte conveniente, y, en cuarto lugar, mediante las sentencias de los tribunales terminales del Estado mexicano, es decir, a los que corresponde resolver en definitiva las controversias relacionadas con el alcance del orden jurídico nacional, atendiendo también a las particularidades del supuesto sometido a su consideración y limitadas por el contexto constitucional, convencional y legal aplicable.

Importa destacar que el origen y el efecto normativo de estas cuatro fuentes presenta diversas notas distintivas que trascienden a la adecuada articulación de la normativa general, jurisprudencial o individual que determina la configuración en comento, y para efectos de este trabajo, importa destacar que las tres primeras se distinguen de la cuarta de ellas en virtud de que aquéllas implican la creación de normas jurídicas generales, en tanto que las sentencias referidas en principio son normas individualizadas que incluso cuando por mandato legal dan lugar a criterios vinculatorios para otros órganos jurisdiccionales, se erigen en normas jurisprudenciales, pero no en normas jurídicas generales, pues como señala Ferrajoli —quien en este pronunciamiento equipara al derecho con las normas jurídicas generales—, “afirmar que los jueces crean derecho equivale a confundir interpretación e innovación, aplicación y producción, jurisdicción y legislación, constatación del significado de las leyes y voluntad legislativa, derecho vigente y derecho vigente”.<sup>11</sup>

Por otra parte, en cuanto a las diversas expresiones en las que tiene lugar la configuración de los derechos humanos, importa distinguir entre la normativa que los reconoce, enunciándolos o precisando alguna de las prerrogativas que lo integran, la que los delimita y la que los restringe, en la inteligencia de que aun cuando la regulación respectiva puede dar lugar a que en sus diversas porciones normativas se reconozca, delimite o restrinja un derecho, ello no obsta para que, con el objeto de facilitar la sistematización de esas expresiones de la labor configurativa de los derechos humanos, se atienda a esta distinción.

En ese tenor, el reconocimiento de los derechos humanos tiene lugar cuando en la norma fundamental o en una disposición convencional se tutela una prerrogativa de las personas, en la inteligencia de que el reconocimiento de las diversas prerrogativas que corresponden a un derecho humano pueden establecerse expresamente o derivar de la interpretación del contexto normativo en el que se inserta. Además, ese reconocimiento será genérico cuando la norma respectiva se limite a enunciarlo, y será específico cuando precise diversas prerrogativas que lo conforman.

Ante ello, cabe destacar que, para autores como Friederich Müller,<sup>12</sup> la determinación sobre las conductas tuteladas por un derecho humano exigen, antes que una labor de ponderación, la debida concreción de los derechos involucrados en un caso concreto a través de una detallada labor de

---

<sup>11</sup> Véase Ferrajoli, *op. cit.*, p. 233.

<sup>12</sup> Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 449.

delimitación del contenido normativo de cada uno de ellos, la cual consiste en desentrañar de cada enunciado constitucional el conjunto de facultades que lo componen. A su vez, Ignacio de Otto,<sup>13</sup> a partir de la teoría de Müller, desarrolló la distinción entre la delimitación y los límites de los derechos fundamentales.

La posición de este autor se sustenta en delimitar los derechos fundamentales que entran en juego en cualquier enjuiciamiento constitucional, para lo cual es necesario, en primer lugar, fijar los contornos o fronteras del derecho o libertad que resultan de la propia norma constitucional, que reconoce el respectivo derecho fundamental protegiendo jurídicamente una esfera de la realidad, en la inteligencia de que en la referencia a ésta se puede encontrar la simple mención de la realidad materia de tutela como un acotamiento de ésta. Por ende, el primer elemento para la determinación del contenido del derecho es la identificación del ámbito de la realidad aludida, para lo cual es necesario fijar el alcance de ésta y diferenciarlo de aquello que no puede considerarse incluido en la norma constitucional por no pertenecer a lo que específicamente se quiere proteger.<sup>14</sup>

Enseguida, tendrá lugar la fijación del contenido y alcance de la protección constitucional que con la regulación del respectivo derecho fundamental se pretende dispensar, por lo que al delimitar el alcance de la protección que se da a un derecho fundamental se realizará una labor de interpretación sistemática y unitaria de la Constitución, para lo cual es preciso un examen pormenorizado del contenido de cada una de las normas constitucionales e incluso convencionales que puedan resultar aplicables, tomando en cuenta que los derechos se delimitan por el alcance de la normativa que los reconoce y por su articulación con otros derechos y bienes constitucionales, dado que, en rigor, el contenido de la protección otorgada por un derecho fundamental no es tan sólo el que resulta de la norma que lo reconoce, sino el que deriva de la articulación de ésta con las diversas del mismo rango, las cuales tienen la misma jerarquía constitucional y, por ende, pueden incidir en la porción de la realidad a la que el derecho se refiere.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> De Otto y Pardo, Ignacio, “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, en Retortillo Baquer, L. Martín y De Otto y Pardo, Ignacio, *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 95-171. En esta obra clásica se precisa que la propuesta contenida en el capítulo V (denominado “La diferencia entre limitación de los derechos y delimitación de su contenido”) se basa en la obra de Müller, F., *Die Positivität der Grundrechte*, Berlín, 1969.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 143 y 144.

Incluso, en cuanto a la interpretación de las normas constitucionales que reconocen derechos, De Otto precisa que para verificar la constitucionalidad de la regulación que de los derechos fundamentales emita el legislador ordinario, resulta necesario previamente definir los derechos y bienes constitucionales involucrados, dado que éste ejercerá un poder jurídico definido que no puede alterar el contenido de éstos; además, si bien las normas generales respectivas se distinguen por su vaguedad o indeterminación y la consiguiente dificultad de determinar su contenido normativo en lo general o en un caso concreto, ello válidamente no tiene lugar a través de la regulación que al efecto emita el legislador,<sup>16</sup> lo que es diverso a la determinación del contenido de un derecho, y puede realizarse por la labor interpretativa realizada por el propio legislador<sup>17</sup> y, sobre todo, por la labor jurisprudencial, pues la función de ésta no es la de añadir algo nuevo a la norma constitucional, sino la de precisar su significado, sin menoscabo de reconocer el carácter abstracto de la definición de los derechos, en tanto que, por una parte, en ella se prescinde de las circunstancias en que se ejerzan, y la cual se realiza mencionando genéricamente una conducta que en la realidad tendrá lugar como algo concreto susceptible de múltiples modalidades, y, por otra, dicha definición se realiza prescindiendo de la pluralidad de facultades con que puede alcanzarse el fin al que el derecho sirve como instrumento.<sup>18</sup>

En ese contexto, en el caso de lo establecido en la CPEUM, surge la interrogante sobre si las normas constitucionales o infraconstitucionales que acotan un derecho humano únicamente lo restringen o lo limitan en forma externa, es decir, si todas ellas conllevan extraer del objeto tutelado de un derecho, esto es, de su ámbito de autodeterminación reconocido a sus titulares, alguna de las prerrogativas que le confieren. Para resolver esta problemática es necesario partir de la interpretación de lo establecido en esa norma fundamental, tomando en cuenta el principio pro persona, es decir,

---

<sup>16</sup> Una crítica a esta postura y a la diversa de las teorías que únicamente aceptan la existencia de límites externos a los derechos fundamentales que, por ende, deben sujetarse al juicio de proporcionalidad, puede consultarse en Cianciardo Juan, *op. cit.*, pp. 240-247. En esta obra se cuestiona la postura que aquí se estima adecuada para interpretar la CPEUM y ejercer el respectivo control de la constitucionalidad, al estimar que, por una parte, la amplitud semántica de las normas constitucionales desmiente toda posibilidad de determinar los perfiles de cada uno de los derechos en ellas reconocidos y, por otra parte, priva a los justiciables del principio de proporcionalidad en el caso de las normas que delimiten derechos humanos. En el desarrollo de este trabajo se dará respuesta implícita a estos cuestionamientos.

<sup>17</sup> Una interesante aplicación de esta teoría interna de los derechos fundamentales a la labor del legislador puede consultarse en Catoira, Ana Aba, *La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, pp. 156 y 157.



analizar los diferentes sentidos normativos que es posible atribuirle, y optar por aquel que implique un mayor beneficio a todas las personas involucradas en un aparente conflicto de derechos, lo cual implica considerar que ese mayor beneficio se alcanza cuando la conclusión a la que se arribe permite la mayor eficacia de los derechos y bienes constitucionales involucrados, no cuando se entroniza a uno de esos derechos sometiendo a los restantes, bajo una discutible argumentación. Tómese en cuenta que esta búsqueda de la armonización y adecuada articulación de todos los derechos y bienes constitucionales involucrados en un supuesto concreto debe ser una premisa de la metodología que se utilice para interpretar las normas sobre derechos humanos y para controlar la constitucionalidad de las normas generales e individualizadas que los acoten.

En ese orden de ideas, en el contexto normativo del Estado mexicano es conveniente referirse a las bases constitucionales de las que puede arribarse a una distinción entre la delimitación y la restricción de los derechos humanos.

Ante ello, de una mera interpretación literal de lo previsto en los artículos 1o., párrafo primero, y 29 de la CPEUM podría llegarse al extremo de considerar que al referirse en esos numerales a la restricción del ejercicio de los derechos humanos y de sus garantías, únicamente se alude al supuesto en el que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el presidente de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión, puede restringir o suspender el ejercicio de los derechos y de las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación.

Esta interpretación daría lugar a sostener que no existe base constitucional para que en la normalidad del desarrollo del orden jurídico del Estado mexicano, los derechos humanos puedan ser objeto de restricción o delimitación alguna, lo que lógicamente resulta contrario a la naturaleza de esas prerrogativas y a su interdependencia, así como a la relación que guardan con otros bienes constitucionales; incluso, surgiría la interrogante sobre cuál es la naturaleza de las diversas restricciones o, incluso, delimitaciones que expresamente se prevén en esa norma fundamental a diversos derechos humanos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Véase, entre otras, las referidas en las tesis de la segunda sala de la SCJN que llevan por rubro y datos de identificación: “MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN” (2a./J. 38/2016 (10a.), publicada el 17 de junio de 2016 en el *Semanario Judicial de la Federación*); “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CON INDEPENDENCIA DE QUE PERTENEZCAN AL SERVICIO PROFE-

A diversa conclusión se puede arribar de la interpretación sistemática de lo previsto en los referidos artículos 1o., párrafo primero, y 29 de la CPEUM en relación con los diversos 6o., párrafo primero, y 7o., párrafo segundo, de este ordenamiento. Estos dos numerales establecen, respectivamente, que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”, y “ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución”.

El análisis de lo previsto en los preceptos constitucionales antes transcritos en relación con lo señalado en el artículo 1o., párrafo primero, constitucional, en el sentido de que el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como de las garantías para su protección, únicamente podrá restringirse o suspenderse en los casos y condiciones previstos en esa norma fundamental, permite concluir que al referirse en ese numeral a las restricciones<sup>20</sup> al ejercicio de los derechos humanos, el poder revisor de la Constitución no atendió a un sentido técnico jurídico de ese término, sino

---

SIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O HAYAN SIDO CONTRATADOS BAJO EL ESQUEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN, NO TIENEN DERECHO A LA REINSTALACIÓN, AL EXISTIR UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL AL RESPECTO” (2a./J. 22/2016 (10a.), publicada el 26 de febrero de 2016 en el *Semanario Judicial de la Federación*, por lo que se considera de aplicación obligatoria a partir del 29 de febrero de 2016); “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LES RESULTAN INAPLICABLES NORMAS CONVENCIONALES” (2a./J. 23/2014 (10a.), publicada el 10 de marzo de 2014 en el *Semanario Judicial de la Federación*, por lo que se considera de aplicación obligatoria a partir del 10 de marzo de 2014), y “SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL” (2a. XXVIII/2014 (10a.), publicada el 14 de marzo de 2014 en el *Semanario Judicial de la Federación*).

<sup>20</sup> Importa destacar que un diverso ámbito del debate sobre las restricciones a los derechos humanos es el relativo a si las previstas en la CPEUM prevalecen sobre lo establecido en las normas sobre derechos humanos contempladas en tratados internacionales. Al respecto, tomando en cuenta lo señalado en el artículo al que se remite en la nota 2 de este trabajo, se estima que dada la supremacía de lo dispuesto en esa norma fundamental sobre lo previsto en las normas sobre derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, en todos los casos en los que no exista una excepción expresa, lo establecido en aquélla prevalecerá sobre lo determinado en éstas, por lo que se estima innecesario profundizar en el debate sobre la posibilidad de que una restricción constitucional sea “derrotada” por lo establecido en un instrumento internacional. Para advertir cómo gradualmente este principio de supremacía

que incluyó en ese concepto cualquier acotamiento de esas prerrogativas fundamentales; incluso, tanto a las auténticas restricciones que pueden darse en situaciones de excepción como a las restricciones o delimitaciones que en situaciones ordinarias pueden establecerse en la propia CPEUM o, incluso, en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales, pero en todo caso con base constitucional.

Para corroborar esta conclusión resulta relevante lo señalado en diversos preceptos constitucionales, entre otros, el 6o., párrafo primero, y el 7o., párrafo segundo, antes transcritos,<sup>21</sup> en los cuales con toda nitidez la norma fundamental del Estado mexicano precisa que existen conductas que no se encuentran amparadas por el derecho humano respectivo. Así, la manifestación de ideas que implica desconocer las prerrogativas que conforman el derecho a la vida privada o diversos derechos de terceros, como puede ser el honor, no puede entenderse como una conducta amparada por la libertad de expresión, pues a pesar de la mayor o menor complejidad que implique determinar cuándo se está en presencia de una conducta de esa naturaleza, lo cierto es que se trata de una acción que no se encuentra tutelada por esa libertad. Por ende, en éste y otros supuestos constitucionales similares, estrictamente, la regulación constitucional que sienta las bases para determinar qué conductas no se encuentran amparadas por un derecho humano, no debe considerarse como una restricción de éste, sino como una disposición que lo delimita genérica o específicamente, y que, además, sienta las bases para que el legislador ordinario ejerza sus potestades delimitadoras de los derechos humanos, por supuesto, en la medida en que constitucionalmente le corresponde, pues en el ejercicio de estas facultades se puede incurrir en un exceso que vulnere el derecho que se pretende acotar, ya sea por impedir el desarrollo de una conducta que sí está tutelada

---

imperar en la definición de ese aspecto, véase Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015.

<sup>21</sup> En términos similares, destacan los acotamientos a las libertades de profesión, comercio, industria y trabajo precisadas en el artículo 5o., párrafo primero, de la CPEUM, cuya interpretación permite concluir que no se encuentran tuteladas por aquéllas las actividades que ataquen los derechos de terceros u ofendan los derechos de la sociedad. Similar situación sucede con lo previsto en sus artículos 6o., apartado A; 8o.; 9o., párrafo primero, parte final; 10o. y 16, párrafo segundo, respectivamente, respecto de los derechos de acceso a la información, de petición, de reunión, de posesión de armas en el domicilio y de protección a los datos personales, en la inteligencia de que el alcance de cada una de las delimitaciones constitucionales expresas, o incluso implícitas, requiere de un análisis detenido que atienda a los diversos derechos y bienes constitucionales que se involucran en cada supuesto específico.

por éste, o bien por someter y condicionar su ejercicio a un requisito sin sustento constitucional.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Para ejemplificar las diversas expresiones de la configuración de los derechos humanos, conviene hacer referencia a la regulación constitucional que trasciende al derecho de acceso a la información de quienes se sujetan al orden jurídico del Estado mexicano. Al respecto, el artículo 6o. de la CPEUM, además de reconocerlo en términos genéricos al señalar que “el derecho a la información será garantizado por el Estado [...] toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar y recibir información de toda índole”, también precisa en su apartado A que toda la información en posesión de cualquier órgano del Estado, e incluso de “cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes” (fracción I), y que “la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”; además, en su apartado B señala, en materia de radiodifusión y telecomunicaciones: “La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información” (fracción III); “se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos” (fracción IV), y “la ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección” (fracción VI). Del análisis detenido de estas disposiciones constitucionales es posible arribar a las siguientes conclusiones: a) Al reconocer el derecho de acceso a la información no se limita a enunciar ese derecho sino a precisar con mayor detenimiento el alcance de esa prerrogativa, al señalar la naturaleza de la información respecto de la cual puede ejercerse; incluso, cuando en la fracción III del referido apartado A se agrega “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública”, se advierte el reconocimiento constitucional expreso de la prerrogativa al acceso gratuito a la información respectiva, e incluso un “ensanchamiento” constitucional del derecho de acceso a la justicia, al señalarse que para hacer efectiva esa prerrogativa será innecesario acreditar interés alguno. b) La información bajo resguardo de los sujetos referidos en la fracción I del apartado A en comento no es pública cuando encuadra en los supuestos legalmente considerados como reservados, atendiendo a su afectación al interés público o a la seguridad nacional, de donde se sigue que las personas carecen del derecho a conocer la información cuya difusión pueda afectar estos bienes constitucionales, por lo que cuando el legislador ordinario precisa los supuestos respectivos, goza de una libertad de configuración acotada en la medida en que deberá tratarse de información cuya difusión efectivamente ponga en riesgo el interés público o la seguridad nacional, de allí que bajo una interpretación armónica del derecho de acceso a la información y los referidos bienes, la legislación respectiva tiene como finalidad delimitar ese derecho humano, mas no restringirlo, pues de suprimirle algo que constitucionalmente corresponde a ese derecho, su actuar será inconstitucional, y para determinar si el acceso a la información respectiva está o no amparado por esa prerrogativa fundamental es necesario acudir a la interpretación de esos bienes delimitadores. Sostener que en los supuestos en los que la difusión de cierta información afecta la seguridad nacional o el orden público constituye una restricción al derecho humano de acceso a la información, implica considerar que la propia CPEUM redujo o sustrajo de ese derecho prerrogativas que originalmente le corresponden, lo que lleva impli-

Cómo lógico resulta, esta postura tampoco es pacífica, pues para las llamadas teorías externas de los derechos humanos pareciera que todo acotamiento de un derecho humano conlleva un recorte de su alcance a primera vista o *prima facie*,<sup>23</sup> aun cuando para uno de sus principales expositores en Latinoamérica, Carlos Bernal Pulido,<sup>24</sup> en primer lugar se debe averiguar si la conducta objeto de la intervención pública pertenece al contenido *prima facie* del derecho fundamental que se dice violado, para lo cual se lleva a cabo una subsunción que se basa en los tradicionales métodos de interpretación, por lo que si la medida controvertida no pertenece al referido ámbito de protección, se reconocerá su constitucionalidad. En cambio, si se considera que la medida restrictiva sí pertenece a ese ámbito, el examen de constitucionalidad transitará a un segundo nivel, lo que implica verificar si cumple con los requisitos de validez formal y material que emanan de la respectiva norma fundamental, entre otros, el de proporcionalidad, aun cuando para

---

cito concebirlo como un derecho natural, absoluto en principio y, por ende, a cuestionarse en dónde se definen las conductas que están amparadas por un derecho fundamental, ¿en la norma fundamental del Estado mexicano o en el libre albedrío de los integrantes de los órganos terminales de su jurisdicción constitucional? c) En el caso de la libertad de difusión, vertiente de la libertad de expresión, surge la interrogante sobre si la prerrogativa derivada del derecho de acceso a la información, consistente en que las personas tienen el derecho a que la información radiodifundida sea veraz, implica una restricción o una delimitación a la referida libertad. Si se sostiene que se trata de una restricción, se estará concibiendo implícitamente a la libertad de difusión como un derecho humano que, *prima facie*, permite a quien presta el servicio de radiodifusión publicar información que no es veraz, y que el derecho de acceso a la información contiene prerrogativas que lo restringen, por lo que en cada caso concreto será necesario ponderar qué derecho prevalece. En cambio, si se considera que constitucionalmente se ha delimitado la libertad de difusión para determinar que ésta no tutela la difusión de información no veraz, el conflicto que se presente sólo será aparente, y para resolverlo bastará con analizar si la información difundida implicó el ejercicio de una conducta no tutelada por esa libertad y, por ende, violatoria del derecho de acceso a la información, que tratándose de la radiodifundida, tutela la prerrogativa a que ésta sea veraz.

<sup>23</sup> Al respecto, se ha sostenido que quien acoge una teoría individualista del Estado y de la sociedad tiende a una teoría externa de los derechos; incluso, para Prieto Sanchís, a partir de un derecho general de libertad reconocido en una norma fundamental, se eleva a criterio fundamental “el que toda norma que imponga mandatos o prohibiciones, limitando así la libertad natural, ha de ser concebida y tratada como una norma que limita derechos fundamentales”, de donde este autor deriva que el ámbito de la libertad jurídica no se agota en los derechos fundamentales específicos, sino que viene a coincidir con la propia libertad natural. Véase Prieto Sanchís, Luis, *Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*, Lima, Palestra, 2007, pp. 91-95. Importa destacar que las llamadas teorías externas encuentran su origen en la *rational judicial decision-making* y en la jurisprudencia de los valores, desarrolladas originalmente en la jurisprudencia de los Estados Unidos de América. Véase Alonso García, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 183-253 y 280-301.

<sup>24</sup> Véase Bernal Pulido, Carlos, *op. cit.*, pp. 116-134.

determinar si se cumple con este principio constitucional implícito se utilice una metodología que pueda dar lugar a resultados de dudosa constitucionalidad, como se precisará en el último apartado de este trabajo.<sup>25</sup>

A pesar de lo anterior, tal como lo sostiene Cianciardo,<sup>26</sup> por lo regular los seguidores de las teorías externas parten de comprender a los derechos fundamentales como ilimitados, por lo que en su génesis carecen de todo límite, pues aun cuando sostienen que no son absolutos, lo cierto es que por lo regular consideran que la conducta acotada por la norma general o individual impugnada sí trasciende al ámbito *prima facie* del derecho humano que se dice violado,<sup>27</sup> lo que da lugar a que sea imposible eludir el conflictivismo con las consecuencias que este último autor le atribuye, a saber: la incontabilidad de las decisiones judiciales, la anulación de los derechos fundamentales diversos al entronizado y la inseguridad jurídica.

En ese orden, atendiendo al sistema establecido en la CPEUM, se estima que la amplia configuración que en ésta se realiza de los derechos humanos, así como la naturaleza que les asiste como prerrogativas reconocidas en el orden jurídico del Estado mexicano, estrechamente interrelacionadas,

---

<sup>25</sup> En el caso del derecho de acceso a la información, aun cuando el texto constitucional antes transcrito y brevemente analizado, permite arribar a la conclusión de que el poder revisor de la Constitución estableció las bases suficientes para delimitar ese derecho, y considerar que sus titulares no gozan de la prerrogativa a tener acceso a la información que legalmente sea calificada como reservada, siempre y cuando dicha calificación legal atienda efectivamente a la protección del orden público o de la seguridad nacional, es de llamar la atención que atendiendo a una visión individualista que entroniza ese derecho fundamental, el propio legislador federal determinó en los artículos 103, 104 y 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP) que las causales de reserva de la información se deben motivar con la prueba de daño que constituye someter la causa respectiva a un auténtico juicio de proporcionalidad, de donde se sigue que para esa regulación ordinaria, arribar a la conclusión de que determinada información es reservada, implica restringir el derecho humano de acceso a la información, es decir, suprimir de la esfera jurídica del solicitante su derecho cuasi absoluto o libertad natural a conocer toda la información bajo resguardo de los sujetos referidos en el artículo 6o., apartado A, de la CPEUM. Al contrario de esta visión legal, mas no constitucional, del derecho de acceso a la información, el Comité de Transparencia de la SCJN ha emprendido el análisis de la naturaleza de la información solicitada a partir de una metodología que busca articular ese derecho humano con los bienes constitucionales consistentes en el orden público y la seguridad nacional, lo cual permite, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada y a sus consecuencias sobre esos bienes delimitadores de ese derecho, arribar a una conclusión sobre si el acceso a la información solicitada encuadra dentro de las prerrogativas tuteladas por ese derecho humano o si, por el contrario, dado que su difusión afectaría esos bienes constitucionales, el acceso a ésta no se encuentra amparado por esa prerrogativa fundamental.

<sup>26</sup> Cianciardo, Juan, *op. cit.*, pp. 244 y 245.

<sup>27</sup> Entre otros, véase Tórtora Aravena, Hugo, "Las limitaciones de los derechos fundamentales", *Estudios Constitucionales*, año 8, núm. 2, 2010, pp. 167-200.

permite concluir que la determinación del alcance de esos derechos exige distinguir entre las normas generales que los restringen y las diversas que los delimitan y, a partir de esa distinción, emprender el análisis necesario para fijar el alcance de cualquier norma general que acote un derecho humano, atendiendo a una metodología que a partir de la misma jerarquía de todas las normas constitucionales encuentre una solución que armonice los derechos y bienes fundamentales reconocidos en éstas. Lo anterior, sin menoscabo de considerar que así como las prerrogativas que confiere un derecho humano pueden preverse expresa o implícitamente, también sus restricciones o delimitaciones pueden derivar de lo establecido expresa o implícitamente en la CPEUM.

En conclusión, con base en lo expuesto, es posible sostener que las normas generales expedidas por el legislador federal o local delimitan los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano cuando precisan qué conductas válidamente pueden o no pueden considerarse como parte o expresión de esas prerrogativas fundamentales, así como qué requisitos deben cumplirse para su ejercicio o para su conservación, en la inteligencia de que su constitucionalidad se encuentra condicionada a que de la interpretación del marco constitucional y convencional aplicable se advierta que, efectivamente, las conductas prohibidas no constituyan una expresión del derecho respectivo o los requisitos a los que se sujete su ejercicio o su conservación encuentren sustento constitucional, pues de lo contrario será posible calificarlas como restricciones inconstitucionales, salvo que deriven de una restricción prevista en la CPEUM.

En ambos supuestos, para determinar si las normas que delimitan o restringen derechos humanos se apegan a la CPEUM, será determinante la metodología que se utilice, siendo conveniente abordar este aspecto una vez que se refiera a los principales criterios de clasificación de las prerrogativas que los conforman.

### III. PRINCIPALES CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU TRASCENDENCIA A SU DELIMITACIÓN Y RESTRICCIÓN

En adición a lo expuesto, para facilitar el estudio del cúmulo de prerrogativas que pueden ser expresión o encontrarse protegidas por un derecho humano, así como de las normas generales que los delimitan o restringen, es conve-

niente sistematizarlas atendiendo al tipo de obligaciones que generan sobre los sujetos de derecho, así como a su origen esencialmente natural o jurídico.

En ese tenor, es posible distinguir entre las prerrogativas de las que deriva una facultad de exigencia de una conducta positiva respecto de las que generan una facultad de exigencia de una conducta negativa. En el primer caso, el derecho respectivo incorpora en la esfera jurídica de su titular la capacidad legal de exigir a un tercero, al Estado o a un particular, el desarrollo de una conducta encaminada directamente o indirectamente al respeto de esa prerrogativa fundamental; además, dicha conducta puede ser genérica o específica; incluso, puede prestarse directamente por el sujeto pasivo del derecho o requerir del desarrollo de diversos actos normativos y operativos de los diferentes órganos del Estado; además, puede distinguirse entre el derecho a exigir una determinada conducta y el diverso que ante la omisión de ésta surge para obtener la reparación del daño respectivo. También debe tomarse en cuenta el diverso grado de indeterminación de la prerrogativa respectiva.

En esos términos, tiene una diversa posibilidad de delimitación el derecho a la educación y el derecho de acceso a la información, que las prerrogativas consistentes en la gratuidad de aquélla y de ésta. Es decir, las posibilidades de acotamiento del derecho a la educación y del derecho a la información son mayores que las de los derechos a la educación gratuita y el acceso gratuito a la información; así, existe un mayor campo de posibilidad de delimitación del derecho a la educación respecto de la prerrogativa a exigir al Estado que toda la educación que imparta sea gratuita.

En el caso de este tipo de derechos, también debe distinguirse si se trata de prestaciones que requieren del cumplimiento de diversos presupuestos o requisitos, o si por su naturaleza la conducta exigible sólo requiere de la mera existencia de la persona, o incluso de la presentación de la solicitud respectiva. En ese orden, quien pretende gozar del derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo doméstico, requiere acreditar ante el prestador de dicho servicio la posesión jurídica de un inmueble; quien pretenda ejercer el derecho a votar o a ser votado, debe cumplir determinados requisitos previstos en la legislación aplicable, o quien pretenda obtener una sentencia que resuelva sobre su pretensión, debe cumplir con los presupuestos procesales respectivos. En cambio, el derecho a que el Estado registre de manera inmediata a cualquier persona con motivo de su nacimiento y le expida de manera gratuita la primera copia certificada de su acta de nacimiento no requiere del cumplimiento de mayor requisito que realizar las solicitudes respectivas. De lo anterior derivan diversas posibilidades de acotamiento de los derechos en comento, existiendo mayor mar-



gen para el ejercicio de la potestad legislativa cuando la eficacia del derecho está condicionada a requisitos diversos a la mera solicitud de la prestación tutelada por el derecho respectivo.

Por otra parte, en el caso de los derechos humanos que esencialmente confieren facultades de exigencia de abstenciones o de conductas negativas, dentro de las que se encuentran las diferentes libertades, en principio permitirán exigir al Estado y a los particulares que no adopten alguna medida que impida u obstaculice su ejercicio. En el caso de este cúmulo de libertades, también existe un relevante margen para el acotamiento de su ejercicio, el cual está determinado por su trascendencia a los derechos de terceros y al orden público, por lo que el legislador no tendrá las mismas posibilidades de regulación del ejercicio de libertades personalísimas, como son decidir el número de hijos, respecto de otras que tienen una especial trascendencia a los derechos humanos de terceros y al orden público, como pueden ser las libertades de comercio, de profesión, de empresa, de expresión, de imprenta, de difusión, de asociación y de reunión, entre otras. Importa mencionar que entre estos derechos también se ubican los de construcción normativa, que imponen a cualquier sujeto de derecho la obligación de no desconocer sus diversas expresiones.

En adición al anterior criterio de clasificación de los derechos fundamentales, tal como lo señala Juan Antonio García Amado,<sup>28</sup> debe tomarse en cuenta que las respectivas facultades de exigencia también pueden clasificarse atendiendo a un diverso criterio consistente en determinar si tienen un sustrato natural en virtud de que son una expresión de la libertad de acción del ser humano y que, por ende, al ser reconocidas por el orden constitucional se juridifican, por lo que dado su amplio ámbito de cobertura únicamente estarán acotadas por otros derechos fundamentales del propio sujeto activo o de terceros, así como por otros bienes constitucionales que constituyen sus límites internos y, por ende, tienen la función de delimitarlos con el objeto de brindar los elementos suficientes para determinar qué conductas están amparadas por esas libertades y cuáles no. En el caso de estas libertades también existirá un amplio campo para su acotamiento, debiendo distinguirse con todo cuidado cuándo ello implica su restricción y cuándo su delimitación. En el caso de estas prerrogativas, la labor que puede desarrollar el Constituyente o el poder revisor de la Constitución se

---

<sup>28</sup> García Amado, Juan Antonio, “Sobre los derechos fundamentales y sus conflictos, y sobre ponderación en la resolución de sus casos”, en Hermida, C. y Santos, J. A. (coords.), *Una filosofía del derecho en acción. Homenaje al profesor Andrés Ollero*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2015, pp. 1355-1378.

traduce en su acotamiento, vía delimitación o restricción, en la inteligencia de que el legislador también podrá delimitar su alcance cuando desarrolla o concreta los supuestos constitucionales expresos que precisan cuáles son las conductas no amparadas por un derecho humano o cuando atendiendo a los principios implícitos que sustentan esos derechos, como es el de la dignidad, advierte que una conducta válidamente no puede ser expresión de una prerrogativa fundamental; incluso, el legislador ordinario podrá restringir un derecho humano sustentado en la libertad cuando cuente para ello con una base constitucional que, precisamente desde la propia CPEUM, ya hubiera reducido el derecho respectivo.

En contrapartida a este tipo de derechos se encuentran aquellos cuyo objeto es normativamente construido, por lo que tienen un ámbito resguardado frente a cualquier intromisión, pues toda intromisión en ellos se considerará atentatoria e ilegítima; además, estos derechos pueden funcionar como excepción y límite a las libertades o derechos de “inclusión”. Dentro de estos derechos se encuentran los diversos que por su carácter eminentemente prestacional requieren de un importante desarrollo normativo, como sucede en el caso de los antes referidos de acceso efectivo a la justicia y de votar o ser votado.

Aquí conviene detenerse a señalar que si bien podría establecerse como un diverso criterio de clasificación de los derechos humanos o fundamentales el nivel de participación que en la norma fundamental se confiere al legislador ordinario para configurarlos, lo cierto es que la atribución del legislador para ello no deriva necesariamente del texto constitucional, sino de la naturaleza de las diversas prerrogativas que los integran, por lo que con independencia de la habilitación que al efecto se prevea en sede constitucional, el papel que asiste al legislador en su regulación siempre será relevante y tendrá lugar en mayor o menor medida dependiendo de la naturaleza propia de cada una de las prerrogativas tuteladas por cada derecho humano.

Cabe señalar que, en el caso de los derechos de construcción normativa, cuando se trata de sus prerrogativas que excluyen a los derechos libertad, su regulación realizada por el legislador puede implicar su delimitación, en tanto únicamente precisen cuál es su ámbito de tutela, pero también pueden provocar su restricción, en la medida en la que reduzcan el grado de tutela que previamente se les había reconocido, en la inteligencia de que esta sustracción será válida cuando encuentre sustento constitucional. De no contar con éste, la medida restrictiva será inconstitucional.

En cambio, cuando la regulación del derecho de construcción normativa se limita a precisar las diferentes prerrogativas que lo conforman, el le-

gislador estará ejerciendo su potestad configurativa, la cual podrá estimarse inconstitucional en el supuesto de que la norma configuradora sea insuficiente al acreditarse que impide lograr la tutela del bien jurídico correspondiente, o sea excesiva al ampliar el ámbito de tutela del derecho respectivo, desconociendo prerrogativas que asisten a otro. Además, al establecer las condiciones o requisitos que deben cumplirse para que se pueda ejercer a plenitud el derecho de construcción normativa, o bien para que pueda permanecer en la esfera de su titular, el legislador estará delimitándolo con el riesgo de que, en el supuesto de que establezca una condición o requisito sin asidero constitucional, incurra en una restricción y, por ende, vulnere la Constitución. Lo anterior, sin menoscabo de reconocer que en ocasiones es el texto constitucional el que ya restringió el derecho respectivo y, ante ello, el legislador podrá reiterar la restricción respectiva, con independencia de que, en algunos casos, la validez de la legislación que emita esté sujeta al cumplimiento de las garantías que en la CPEUM se establezcan para proteger el derecho humano restringido.

Ante ello, atendiendo a esos dos criterios de clasificación, las facultades de exigencia que tutelan los derechos humanos o fundamentales brindan a sus titulares la prerrogativa a exigir de terceros conductas de hacer o de abstención y, además, pueden ser expresiones de un derecho-libertad o de un derecho configurado normativamente.

Incluso, como se precisó previamente, cada derecho humano incluye o ampara un conjunto de menor o mayor magnitud de prerrogativas fundamentales, por lo que dependiendo de las características de cada uno de ellos, podrán incluir facultades de exigencia de hacer o de no hacer, así como libertades o derechos de construcción normativa, como se puede ejemplificar con el derecho a la propiedad privada,<sup>29</sup> cuyo análisis detenido

---

<sup>29</sup> El derecho a la propiedad privada, entendido como el derecho humano al reconocimiento de las prerrogativas de titularidad, uso y disposición de los recursos materiales e inmateriales que una persona pueda generar u obtener con motivo de su especial situación jurídica o de su conducta, lleva implícitas las diversas libertades de adquisición de bienes, de su uso y de su enajenación, las cuales si bien se encuentran acotadas en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM, en el sentido de que el Estado podrá imponer modalidades a la propiedad privada, no obsta para reconocer que se trata de expresiones a la libertad de ser titular, de utilizar y de disponer de los recursos que por su situación jurídica un ser humano logra acumular. Este mismo derecho confiere a sus titulares facultades de exclusión oponibles a todos los sujetos de derecho, en virtud de que tienden también a limitar las libertades de terceros, en tanto que les impide ejercer expresiones de sus libertades de enajenación y de comercio, en cuanto a enajenar bienes o prestar servicios al precio o en las condiciones que les plazca o en condiciones monopólicas; incluso acota su libertad deambulatoria al impedirles ingresar sin su permiso a los inmuebles de su propiedad. En estos supuestos, el derecho de propiedad que asiste a una persona sobre los bienes respecto de los que ejerce

puede ser revelador de una posición constitucional tan relevante como la de otros derechos humanos.<sup>30</sup>

su dominio, incluidos sus recursos monetarios, que le permiten obtener el dominio pleno o sólo el uso de diversos recursos, se erige como un derecho de configuración normativa que delimita el derecho a la propiedad de terceros o que incluso permite sostener que el derecho a la libertad deambulatoria no incluye la prerrogativa a introducirse a los inmuebles de terceros. Desde aquí podría surgir la interrogante sobre si la norma que sanciona el ingreso sin permiso a un predio ajeno restringe esta última libertad o si no trasciende a una expresión de esta última y, por ende, no se trata de una restricción, sino de una delimitación. Aún más, este derecho fundamental garantiza a su titular el derecho a exigir al Estado que adopte todas las medidas necesarias para que pueda disfrutar de su propiedad sin ser privado de ella o molestado en su uso por terceros, también para que aquél establezca sistemas registrales que brinden seguridad jurídica a las transacciones que se realicen respecto de los bienes inmuebles y otro tipo de bienes, como pueden ser los incorpóreos o intelectuales. Es decir, toda una gama de facultades de exigencia de conductas de hacer. Finalmente, también el derecho a la propiedad privada permite a su titular exigir al Estado y a otros particulares que no afecten su propiedad sin su voluntad o un justo título, por lo que el Estado debe abstenerse de afectar este derecho, y si pretende unilateralmente desincorporar de la esfera jurídica de una persona alguna porción de su titularidad sobre determinados bienes, deberá actuar con base en las atribuciones que constitucionalmente la facultan para ello y cumplir con las garantías constitucionales aplicables; así, por ejemplo, cuando se actualicen los supuestos constitucionales que permiten su ejercicio, podrá expropiar por causa de utilidad pública mediante juicio y previa indemnización; podrá establecer y recaudar tributos con base en ley, de manera proporcional y equitativa, y destinados al gasto público, o ante una conducta ilícita del propietario de determinados bienes, podrá determinar que han causado abandono a favor del Estado, decomisarlos o incluso extinguir su dominio. En el caso de estas afectaciones a la propiedad privada, también resulta relevante tomar en cuenta que en virtud de ellas se impide a una persona ejercer diversas prerrogativas que son fiel expresión del derecho humano a la propiedad privada, por lo que las atribuciones referidas constituyen auténticas restricciones cuyo análisis de constitucionalidad está determinado por el contexto constitucional que las rige.

<sup>30</sup> Véase Ferrajoli, Luigi y Ruiz Manero, Juan, *op. cit.*, p. 60. En el análisis de este derecho humano, destaca lo sostenido por Ruiz Manero, a partir de considerar a los principios como proposiciones que describen derechos y a las directrices como proposiciones que describen objetivos: “De forma que en derechos como el de propiedad privada, tanto principios en sentido estricto como directrices operan como fundamentos justificativos de la propia configuración del derecho. Los primeros —el principio de autonomía— se plasman en reglas que exigen que en relación con un cierto *quantum* de bienes, sea accesible a todos un haz de posiciones normativas que asegure a cada uno el control individual sobre él; las segundas —prácticamente todas las directrices— contribuyen a diseñar esas reglas constitutivas del haz de posiciones normativas, de forma que resulte funcional para el logro de los más diversos objetivos”; en cambio, para Ferrajoli, “miradas desde arriba, *ex parte principis*, son reglas, es decir, prohibiciones u obligaciones que tienen por destinatarios a los poderes públicos. Es por lo que las he llamado principios regulativos. Por lo general, su expresión en las Constituciones no adopta la forma de obligaciones o prohibiciones, sino la de derechos y, por consiguiente, de expectativas negativas de no lesión o restricción, como en el caso de

En cambio, se pueden ubicar otros derechos humanos que derivan esencialmente del reconocimiento de una actividad natural, como es el derecho al libre desarrollo de la personalidad o la libertad de autodeterminación; o bien que son de auténtica configuración legislativa y que incluso vinculan al Estado a adoptar medidas para lograr su eficacia, como es el caso del derecho de acceso efectivo a la justicia.

En abono a lo anterior, cabe destacar que las diversas funciones que corresponde ejercer al legislador en relación con la regulación de los derechos humanos, atendiendo a su propia naturaleza, da lugar a que el análisis de constitucionalidad de las normas generales ordinarias que los acoten exija de una metodología que, precisamente, atienda a esa naturaleza. En el siguiente apartado, al abordar las dos principales metodologías que hoy se utilizan en el orden jurídico nacional, se reflexionará sobre los resultados a los que éstas permiten arribar al analizar la constitucionalidad de normas generales que configuran derechos humanos.

#### IV. INTERPRETACIÓN SUBSUNTIVA INTEGRAL Y JUICIO DE PROPORCIONALIDAD

En este apartado se reflexiona sobre el uso de dos diversas metodologías para enfrentar el análisis de constitucionalidad de las normas jurídicas generales a las que se atribuye violar derechos humanos. Cabe señalar que aun cuando ambos métodos se pueden utilizar respecto de normas generales o normas individualizadas, en esta primera aproximación se hará referencia, esencialmente, a actos dirigidos a un número indeterminado de sujetos de derecho, es decir, a las normas generales. En primer lugar, se sentarán algunas bases sobre la interpretación integral que se sustenta en un método subsuntivo interpretativo y, en segundo lugar, al juicio de proporcionalidad, herramienta a la que ordinariamente acuden los seguidores de las llamadas teorías externas de los derechos humanos.

##### 1. *La interpretación subsuntiva integral*

Si bien existen diversos criterios ilustrativos sobre las bases que rigen a esta metodología para enfrentar el estudio de constitucionalidad de normas

---

los principios de igualdad y de los derechos de libertad y de autonomía; o de expectativas positivas de prestaciones, como en el de los derechos sociales”.

generales,<sup>31</sup> ello no obsta para reconocer la necesidad de abordar con mayor profundidad el estudio de esa metodología y, además, precisar los términos en los que es de utilidad para analizar la constitucionalidad de una norma general que acota un derecho humano, para lo cual resulta necesario atender a la naturaleza de las prerrogativas que se estimen vulneradas.

Incluso, atendiendo a los principios de interdependencia de los derechos humanos y de unidad de las normas que integran la CPEUM, conviene comenzar por señalar que la referida interpretación integral se sustenta en las siguientes premisas:

- 1) Las normas que reconocen derechos fundamentales, así como las que contienen principios y cualquier otra disposición constitucional, deben ser armonizadas y articuladas jurídicamente, tanto por la actividad legislativa como por la jurisprudencial.
- 2) Ningún derecho fundamental es absoluto, pues está configurado en atención a otros derechos y principios constitucionales, sin menoscabo de reconocer que algunos de ellos, como el de integridad personal, sí tutelan prerrogativas absolutas, como la prohibición de la tortura.
- 3) Todo derecho fundamental tiene límites internos, pues se constituye por un haz de facultades o posibilidades de actuación, así como por un conjunto de garantías que la CPEUM, e incluso los tratados internacionales, reconoce a sus titulares.
- 4) La delimitación de un derecho fundamental, es decir, el trazado de sus límites internos, se realiza a través de la interpretación constitucional, por lo que ésta debe considerar a la totalidad de las normas constitucionales y convencionales.
- 5) La delimitación de un derecho fundamental interpretada por un órgano jurisdiccional terminal implica un pronunciamiento definitivo de alguno de los poderes o facultades que lo conforman, atendiendo a su equilibrio con los diversos derechos y bienes constitucionales que entran en juego en un caso concreto, por lo que su alcance úni-

---

<sup>31</sup> Entre otras tesis que se sustentan en una interpretación integral de la CPEUM, destacan las jurisprudenciales y aisladas que llevan por rubro y datos de identificación: “INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA” (tesis P. XII/2006, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 25) y “AUDIENCIA PREVIA. LA EXCEPCIÓN A DICHA GARANTÍA, TRATÁNDOSE DE LA MATERIA TRIBUTARIA, OPERA ÚNICAMENTE RESPECTO DE ACTOS RELACIONADOS CON CRÉDITOS FISCALES DERIVADOS DE LA FALTA DE PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN O DE SUS ACCESORIOS” (tesis 2a. LXXII/2002, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XVI, julio de 2002, p. 446).

camente podrá modalizarse y, por ende, arribar a diversas conclusiones, cuando en un caso diverso se advierta que se relacionan diversos derechos o bienes constitucionales.

- 6) Las restricciones a los derechos fundamentales son reducciones del contenido del derecho previamente delimitado.
- 7) La delimitación de los derechos puede tener lugar en la propia CPEUM o bien en la legislación ordinaria con base en habilitación constitucional expresa o implícita que tiene como finalidad tutelar otros derechos fundamentales o diversos bienes constitucionales.

En ese contexto, la interpretación integral exige, en primer lugar, identificar si la norma general impugnada permite realizar una determinada conducta, prohibir la realización de una conducta o establecer requisitos para que se pueda ejercer un derecho o para que se pueda continuar gozando de éste. En esta etapa será necesario abordar la interpretación de la normativa cuestionada, acudiendo a los métodos tradicionales, incluyendo la interpretación conforme.<sup>32</sup>

Precisado el alcance de la norma general ordinaria que se estima violatoria de derechos humanos, será necesario emprender la interpretación de la normativa convencional o constitucional que se dice violada, para determinar si la conducta permitida efectivamente está tutelada por el o los derechos que se estimen vulnerados, si la conducta prohibida está tutelada o no por el o los derechos humanos respectivos, o si el o los requisitos constitucionales para ejercer un derecho o para conservarlo encuentran asidero constitucional.

Para llevar a cabo esta labor interpretativa y de confronta, resulta relevante tomar en cuenta la naturaleza del derecho que se estima violado, es decir, si otorga a sus titulares la prerrogativa a exigir de terceros conductas de hacer o de abstención y, además, si es expresión de un derecho-libertad o de un derecho de configuración normativa.

Cuando se trata de prerrogativas que permiten exigir conductas de abstención, en el caso de un derecho-libertad, si la norma general cuestionada prohíbe una determinada conducta, la principal labor del intérprete consistirá en determinar, en primer lugar, si dicha conducta se encuentra tutelada o no por el derecho humano que se dice violado, para lo cual deberá anali-

---

<sup>32</sup> Una interpretación conforme, cuyo análisis detenido resulta conveniente, es la realizada por el pleno de la SCJN, al resolver el 11 de agosto de 2016 la acción de inconstitucionalidad 96/2014, en la cual se determinó que el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal no establece una solicitud de autorización para llevar a cabo una manifestación o una marcha, sino una simple notificación.

zar cuáles son los elementos normativos y fácticos que le permiten conocer cuáles son las consecuencias de esa conducta sobre quien pretende realizarla y respecto de terceros. En el supuesto de que los referidos elementos sean reveladores de que la conducta prohibida sí conlleva una afectación a los derechos de quien pretende realizarla o de los que asisten a terceros, será factible reconocer su constitucionalidad al tratarse de una norma general que únicamente delimita el derecho humano que se dice violado. Como implícito queda la valoración de los elementos normativos y, en su caso, los fácticos resultan un aspecto esencial para la conclusión a la que se arribe, por lo que para ello serán relevantes los medios de prueba que aporten las partes y, en su caso, las que recabe el juzgador para mejor proveer.<sup>33</sup>

En cambio, en el supuesto de que la valoración de los elementos que se aporten y recaben en el juicio respectivo permita sostener que la conducta prohibida sí se encuentra amparada por el derecho humano que se estima vulnerado, se impondrá concluir que la norma general impugnada implica una restricción a ese derecho, lo que dará lugar a declarar su inconstitucionalidad, salvo en el supuesto de que esa restricción tenga un asidero constitucional y, por ende, el legislador ordinario se haya limitado a reproducir o a interpretar la norma fundamental, en tanto que carece de atribuciones para restringir lo que constitucionalmente no se encuentra restringido.

Por otra parte, si se trata de normas generales que delimitan un derecho humano de configuración normativa, se puede distinguir si el problema radica en la validez de una norma general que aparentemente permite la intromisión en ese derecho, o bien que precisa los requisitos que deben cumplirse para ejercerlo o para conservarlo.

En ese tenor, si a la normativa impugnada se le atribuye una intromisión a un derecho fundamental de configuración normativa, será necesario verificar cuál es el ámbito afectado por la disposición controvertida y, posteriormente, acudir a la interpretación de los derechos y bienes constitucionales que se encuentran involucrados, para determinar si se trata de una norma general que al acotar el derecho respectivo da lugar a precisar que ese ámbito no es parte de su configuración normativa, o bien, si al trascender a

---

<sup>33</sup> Un ejemplo en el que se abordó un análisis de esta naturaleza es la sentencia dictada el 18 de marzo de 2016 por el juez primero de Distrito en Materia Administrativa con residencia en la Ciudad de México, al resolver el amparo 2159/2015, en la cual concluyó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad no tutela el derecho al consumo recreativo o lúdico de la *cannabis*, dada la afectación que esa conducta genera a los derechos de quien la realice, y de terceros, por lo que las normas generales que prohíben esa conducta no restringen ese derecho fundamental.



las prerrogativas tuteladas por el derecho respectivo, al tenor de su esencia constitucional, se trata de una restricción.<sup>34</sup>

En otro orden de ideas, si la legislación controvertida se refiere a los requisitos para ejercer un derecho (como puede ser la regulación relacionada con los presupuestos procesales para promover un juicio, la cual se relaciona directamente con el derecho de acceso efectivo a la justicia),<sup>35</sup> o bien para conservarlo (como sucede en el caso de la regulación de las causas justificadas que permiten al Estado como patrón equiparado cesar a un trabajador al servicio del Estado, las cuales delimitan el derecho a la estabilidad en el empleo),<sup>36</sup> para determinar si esa normativa realiza una válida configura-

---

<sup>34</sup> Un problema de esta naturaleza se presenta con mayor facilidad cuando resulta necesario analizar la validez de un acto concreto que determina la naturaleza pública de determinados datos relacionados con una persona, como puede derivar de la aplicación de lo previsto en el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual dispone que: “Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución”.

<sup>35</sup> Una sentencia en la que el Pleno de la SCJN realizó una interpretación integral substantiva, para estimar que un presupuesto procesal resultaba violatorio del derecho de acceso a la justicia, es la que dio lugar a las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL” (tesis P./J. 113/2001, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 5) y “SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL” (tesis P./J. 114/2001, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 7).

<sup>36</sup> En relación con estas causas de cese de la relación laboral, un criterio discutible es el sostenido por el Pleno de la SCJN en el fallo que dio lugar a la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LAS LIMITACIONES QUE LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA IMPONEN AL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, TIENEN UN FIN CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMO Y SON IDÓNEAS, NECESARIAS Y PROPORCIONALES. Las limitaciones impuestas al derecho humano a la estabilidad en el empleo por el nuevo modelo educativo, implementado por la reforma al artículo 3o., fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y contenido en los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, tienen un fin constitucionalmente legítimo, porque proponen establecer un modelo educativo orienta-

ción, por delimitación de esos derechos humanos, será necesario verificar si existe una justificación constitucional que sirva de sustento al requisito materia de análisis. De existir esta última, surgirá también el debate sobre si la limitante respectiva permite cumplir con esa finalidad, para lo cual se debe atender, en primer lugar, a la libertad de configuración que asiste al legislador y, en segundo lugar, al principio de razonabilidad como expresión del diverso de seguridad jurídica.

En cuanto a la libertad de configuración del legislador, deberá tomarse en cuenta que si el requisito respectivo tiende a tutelar un derecho o un diverso bien constitucional, la delimitación correspondiente tendrá una importante presunción de validez; por otra parte, en virtud de que dicho requisito no puede ser una expresión de la arbitrariedad, la cual implica una violación al principio de seguridad jurídica, será necesario analizar si el requisito respectivo torna nugatorio el derecho respectivo al carecer de razonabilidad. Como se precisa más adelante, en estos casos, someter la validez del requisito respectivo a un estricto análisis de idoneidad o al llamado principio de necesidad daría lugar a declarar la inconstitucionalidad de aquél, salvo en el supuesto de que el intérprete no estuviera dispuesto a encontrar las alternativas menos gravosas que a su juicio pudieran alcanzar el mismo fin, afectando en la menor medida posible el derecho respectivo. En esos términos, en el precedente citado al pie en la nota 36 de este trabajo surge la interrogante sobre si al someter al juicio de proporcionalidad la respectiva causa de cese justificado de un profesor al servicio del Estado, sería factible reconocer su validez, pues al evaluar la norma general respectiva al juicio de necesidad, difícilmente podría sostenerse que no existen otras medidas alternativas que, generando una menor afectación al derecho a la estabilidad en el empleo, podrían dar lugar a cumplir el fin de esa regulación, como podrían ser diversas sanciones, entre otras: la reducción del nivel salarial o incluso la suspensión del trabajador por un plazo determinado.

---

do a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia, para lo cual buscan garantizar la idoneidad de los docentes mediante la sujeción de sus posibilidades de ingreso, promoción y permanencia a la aprobación de determinadas evaluaciones; asimismo, dichas limitaciones son idóneas, ya que es precisamente a través de mecanismos de evaluación que puede asegurarse la calidad en la preparación de los docentes; también son necesarias en razón de que el objetivo que persiguen no puede alcanzarse con un costo menor; y son proporcionales al permitir que el personal docente se prepare para presentar las evaluaciones, pues disponen que la consecuencia de no seguir al frente de un grupo como docente se actualice hasta la tercera evaluación en la que obtenga un resultado desfavorable” (P. XV/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2015, p. 244).

Aun cuando los supuestos que pueden presentarse tengan una complejidad mayor a la antes precisada, para efectos de este recurso se estima que las precisiones señaladas son suficientes para sentar las bases de la interpretación integral subsuntiva, debiendo tomarse en cuenta que, tal como lo sostiene Pedro Serna,<sup>37</sup> a las normas que reconocen derechos humanos se les debe interpretar como conceptos abiertos, para lo cual debe considerarse cuál es el bien humano o político que protege e investigar qué conductas son opuestas a él, pues de tomarse como conceptos cerrados, por ejemplo la libertad de expresión, se considerarían opuestas a ésta las normas que tipifican como delito las calumnias o las injurias; incluso, en el caso de los aparentes conflictos entre derechos, a los cuales considera auténticos mitos, es importante valorar que cuando los medios de comunicación difunden noticias sobre personas públicas, el alcance del interés público se amplía, lo que no implica que un derecho deba ceder frente a otro, sino que la esfera privada de ese tipo de personas, atendiendo al plan de vida que eligieron, se reduce al desempeñar su actividad en el ámbito público, lo que no implica que carezcan de vida privada ni que en su caso ese derecho ceda ante el diverso a la información, sino simplemente que los derechos encuentran su límite dentro de su propia finalidad y, por tanto, no es posible sostener que sea privado lo que es público.

## 2. *El juicio de proporcionalidad*

Este instrumento, para el análisis de constitucionalidad de las normas jurídicas, generalmente de las emitidas por los órganos del Estado, se sustenta en el principio constitucional en virtud del cual toda intervención estatal en los derechos de las personas debe contar con fin constitucional; debe ser idónea para alcanzar éste, y necesaria o imprescindible al no haber otra medida menos restrictiva de esos derechos; es decir, por ser el medio más suave y moderado de entre todos los posibles —ley del mínimo intervencionismo—, y proporcional en sentido estricto, es decir ponderada o equilibrada por derivar de la intervención gubernamental que genera mayores beneficios o ventajas para el interés general, en relación con los perjuicios que provoca a los derechos o libertades que se estiman violados. Cabe señalar que aun cuando este principio se ha desarrollado por el Tribunal Constitucional alemán con mayor profundidad a partir de la sentencia *Apothekeneur-*

---

<sup>37</sup> Serna, Pedro, “Derechos humanos: el mito de los conflictos. Reflexiones teóricas a partir de un supuesto jurisprudencial sobre intimidad e información”, *Persona y Derecho. Suplemento Humana Iura de Derechos Humanos*, Pamplona, núm. 4, 1994, pp. 197-234.

*teil*, del 11 de junio de 1958,<sup>38</sup> lo cierto es que tiene su origen en los métodos utilizados por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América con base en el uso del principio de razonabilidad bajo un escrutinio intenso.<sup>39</sup> La metodología que sigue este juicio, para algún sector de la doctrina, resulta complementario al uso de los métodos o técnicas tradicionales de interpretación, pues intenta llenar los “vacíos” que éstos dejan.<sup>40</sup>

Como lo explican Alexy y diversos autores,<sup>41</sup> el juicio o principio de proporcionalidad está compuesto por tres subprincipios: de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. Importa destacar que, antes de proceder a someter a una norma general al juicio de proporcionalidad, será necesario determinar si efectivamente constituye una restricción a un derecho humano, lo cual lleva a un relevante debate metodológico, pues si se parte de las teorías externas, bastará que dicha norma trascienda en alguna manera al respectivo derecho humano o “libertad natural” para considerarla como una restricción y, por ende, someterla al juicio de proporcionalidad; en cambio, si se parte de alguna teoría interna, será necesario determinar, en primer lugar, si se trata de una norma delimitadora con previsión expresa o implícita en la norma fundamental, o si efectivamente es una restricción que con base constitucional o sin ella pretende disminuir al respectivo derecho fundamental alguna de las prerrogativas que lo conforman.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Véase Arnold, Rainer *et al.*, “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Estudios Constitucionales*, año 10, núm. 1, 2012, pp. 65-116.

<sup>39</sup> Al respecto, destaca la nota 4 de la sentencia dictada por dicha Corte Suprema, al resolver el caso *United States vs. Carolene Products Co.* 304 U. S. 144 (1938).

<sup>40</sup> Véase Bernal Pulido, Carlos, *op. cit.*, p. 549.

<sup>41</sup> Véase Alexy, *op. cit.*, pp. 111-115; Bernal, *op. cit.*, pp. 692-811, y Sánchez Gil, Rubén, “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia mexicana”, en Carbonell, Miguel (coord.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 226.

<sup>42</sup> Esta primera actividad hermenéutica resulta fundamental para determinar si resulta aplicable el juicio de proporcionalidad y, en el orden jurídico del Estado mexicano, si es aplicable la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS” (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, febrero de 2012, p. 533). En efecto, si la norma general impugnada no contiene una restricción sino una delimitación, este criterio jurisprudencial no será aplicable al caso concreto. Aún más, si dicha norma es una expresión de la facultad configurativa que asiste al legislador para regular un derecho humano de configuración normativa, el juicio de proporcionalidad tampoco resultará idóneo para analizar la validez de la normativa impugnada, pues dada la permanente posibilidad de encontrar medidas alternativas a la impugnada, que afecten menos al derecho respectivo, siempre se arribaría a la constitucionalidad de esa medida, desconociendo el ámbito de libertad de configuración que asiste al legislador

Es en esta etapa inicial en la que se estima que al analizar la validez de una norma general que prohíbe la realización de una determinada conducta, o bien la condiciona al cumplimiento de un determinado requisito, es decir, de las normas generales que acotan el ejercicio de un derecho-libertad, resulta indispensable determinar si la conducta prohibida o si la conducta que se pretende realizar sin el requisito respectivo son parte del derecho humano que se dice violado, esencialmente de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de autodeterminación, o bien de cualquier otra libertad. Para llevar a cabo esta labor interpretativa resulta indispensable atender a los diferentes derechos y bienes constitucionales a los que trasciende la conducta acotada.

Como ejemplo de la diferencia entre esta metodología y la interpretación integral destacan las diferentes soluciones que se han dado al análisis de constitucionalidad de la normativa de la Ley General de Salud que implícitamente prohíbe el uso recreativo o lúdico de la *canabbis*. De la lectura del subapartado II del apartado VIII de la sentencia dictada el 4 de octubre de 2015 por la Primera Sala de la SCJN, al resolver el amparo en revisión 237/2014, se advierte que sin realizar en una etapa inicial un análisis sobre la trascendencia de la referida conducta a la dignidad del consumidor de esa sustancia y a los derechos de terceros, se estimó que la referida prohibición sí constituye una restricción al derecho al libre desarrollo de la personalidad; en cambio, en la sentencia dictada el 18 de marzo de 2016 por el juez primero de Distrito en Materia Administrativa con residencia en la Ciudad de México, al conocer del mismo planteamiento, después del análisis de las consecuencias del consumo respectivo sobre la salud de las personas y sobre los derechos de terceros, se concluyó que la normativa prohibitiva no implicaba suprimir alguna prerrogativa tutelada por esa libertad fundamental, es decir, se trataba de una limitación y no de una restricción a esta última; incluso, como esta metodología no implica disminuir el grado de tutela de los derechos humanos, sino simplemente determinar por vía interpretativa y al tenor de su articulación con todos los derechos y bienes constitucionales involucrados, cuál es su justo alcance en un supuesto específico, es de destacarse que en esta última sentencia se indicó que la parte quejosa no había aportado elementos probatorios de los que pudiera desprenderse que la conducta prohibida no afectara la salud; incluso, prácticamente a mayor abundamiento, en las consideraciones también se dio respuesta a los

---

respecto de los derechos humanos de esa índole, siendo que en ese supuesto, la validez de la normativa correspondiente se sujetará a otras condiciones, como son la existencia de un fin constitucional y la relación entre la norma configuradora y dicho fin, reconociendo la mencionada libertad de configuración.

planteamientos del promovente del juicio, relativos a la supuesta falta de idoneidad de la medida, por el hecho de que la prohibición respectiva no logra su finalidad al incrementarse en un determinado periodo el número de consumidores de la referida sustancia. Al respecto, se sostuvo que, en primer lugar, atendiendo al crecimiento de la población ocurrido en esos años en términos reales, los consumidores disminuyeron y, en segundo lugar, que la posible ineficacia de la prohibición de una conducta cuya ejecución afecta la dignidad de las personas, su salud y los derechos de terceros, no es un motivo para declararla inconstitucional.

Como se advierte, en esta etapa del análisis de validez, la diferencia esencial entre el juicio de proporcionalidad y la interpretación integral radica en la profundidad del análisis interpretativo que se desarrolla para determinar si la norma general que acota un derecho humano se limita a trascender a una conducta que no está tutelada por éste, o bien tiene como consecuencia restringir una prerrogativa fundamental, lo que ameritaría transitar a otra etapa del análisis correspondiente.

De vuelta al análisis del juicio de proporcionalidad, cabe señalar que el subprincipio de idoneidad, también conocido como de adecuación, implica que toda intervención en los derechos fundamentales deber ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo, lo que impone dos exigencias: en primer lugar, que la actuación pública respectiva, norma general o de cualquier otra índole, tenga un fin constitucionalmente legítimo, ante lo cual puede surgir el debate sobre dónde debe encontrarse dicho fin en el caso de una norma general, si únicamente en lo señalado expresamente por la autoridad responsable de su emisión o si incluso del análisis lógico de lo determinado en aquélla.<sup>43</sup>

De especial relevancia resulta reflexionar sobre la importancia de fijar con la debida atención cuáles son los fines de la norma general controvertida, pues el número de fines que persiga será decisivo para determinar si la medida es idónea para alcanzar alguno de ellos y, de superar esta grada

---

<sup>43</sup> Por escasa mayoría, la SCJN se ha decantado por la posibilidad de encontrar esa finalidad en el análisis de la norma general impugnada, y no únicamente en el respectivo proceso legislativo, como se puede advertir en la resolución que dio lugar a la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)” (tesis P./J. 41/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 6 de junio de 2014, de aplicación obligatoria a partir del 9 de junio de 2014). En el mismo sentido, Bernal Pulido (*op. cit.*, p. 719) reconoce que el fin legítimo puede derivar de la interpretación de la ley enjuiciada.

o etapa de este subprincipio, también será relevante para analizar si existe alguna medida menos gravosa que también permita alcanzar todos esos fines; aún más, de superarse esta última grada, la correcta identificación de los fines de la norma restrictiva será fundamental para conocer el peso que corresponderá a la medida en relación con el que asiste al o a los derechos restringidos.

Una vez identificados los fines que persigue la norma general restrictiva, se debe abordar una de las etapas más cuestionadas de este subprincipio:<sup>44</sup> el análisis de idoneidad en relación con el fin de la norma restrictiva. En este rubro, a partir de los fines que se hayan atribuido a la norma general controvertida, se deberá verificar que la respectiva intervención legislativa contribuye a su finalidad constitucionalmente legítima, pudiendo exigirse la idoneidad en diferentes grados de intensidad, lo que también ha llevado a interesantes debates doctrinales. Importa destacar que si la norma general impugnada no cumple con el subprincipio de idoneidad, deberá declararse inconstitucional.

Superado este subprincipio, deberá abordarse el diverso de necesidad, conforme al cual toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido de entre todas las medidas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el o los fines propuestos. En esta etapa, en primer lugar, el juzgador deberá valorar alternativas de análisis comparativo entre la medida impugnada y otras que puedan cumplir con la misma finalidad que ésta. Como se advierte, es necesario considerar, en primer lugar, si las medidas alternativas pueden determinarse libremente por el juzgador constitucional o si deben plantearse por quien controvierte la constitucionalidad de la norma general respectiva.

Al respecto, la doctrina se decanta por considerar que es carga del juzgador la búsqueda de los medios alternativos, la cual se ha estimado que puede

---

<sup>44</sup> En relación con este subprincipio, García Amado se pronuncia en contra de las teorías externas y sostiene que la clave está en determinar cuál es o son los fines que se persiguen con la norma restrictiva, pues si éstos se modifican, el juicio de idoneidad podría alterarse; aún más, sostiene que este juicio está condicionado totalmente a la previa interpretación de la norma cuestionada en un doble sentido: “del fin que, de entre los posibles, se asigne en concreto a la norma y... de la prospección o cálculo que se haga de las consecuencias que la aplicación de la norma puede tener en relación con ese fin”. En cuanto al segundo cuestionamiento, surge la interrogante sobre qué elementos valorará el juzgador para concluir si la norma impugnada permite o no cumplir con el fin, previamente desentrañado, de la normativa impugnada. Véase García Amado, Juan Antonio, “El juicio de ponderación y sus partes. Una crítica”, en García Manrique, Ricardo (coord.), *Derechos sociales y ponderación*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2007.

llegar a ser interminable, dependiendo de los límites de la imaginación,<sup>45</sup> e implica seleccionar aquellos que de acuerdo con los diversos conocimientos científicos o técnicos, existentes al momento de la expedición de la norma impugnada, podrían ser idóneos para alcanzar el o los fines legítimamente constitucionales de ésta, razón por la cual también García Amado endereza sus baterías contra la subjetividad de este subprincipio.<sup>46</sup>

Importa agregar que a partir de este subprincipio se ha establecido una distinción entre la intensidad del escrutinio al que se somete el análisis de necesidad, dando lugar a diferentes escalas de aquél, a saber: intenso, intermedio u ordinario y, finalmente, leve.

Cabe destacar que al analizar violaciones al principio de igualdad, la jurisprudencia de la SCJN ha considerado que la intensidad o severidad del control judicial se encuentra condicionado por el grado de libertad de configuración que asiste a los órganos que emiten una norma general, por lo que a mayor grado de ésta, derivado de la mayor discrecionalidad que la norma fundamental confiere a esos órganos, menor intensidad tendrá el escrutinio constitucional.<sup>47</sup>

A partir de este criterio, la problemática del grado o intensidad del escrutinio se ha trasladado al análisis de violaciones a diversos derechos fundamentales. Incluso de la revisión de la jurisprudencia y de diversos precedentes de la SCJN puede advertirse que, en cuanto al juicio o subprincipio de necesidad, el escrutinio estricto tendrá lugar al restringirse un derecho fundamental “preferido”<sup>48</sup> o se trate una norma general que confiera un tra-

---

<sup>45</sup> Bernal Pulido, *op. cit.*, pp. 742 y 743.

<sup>46</sup> En la última obra citada sostiene, al respecto, que “la regla de necesidad queda al albur de las alternativas de intervención en los derechos fundamentales que el juzgador quiera plantearse; es decir, que una limitación de un derecho fundamental resulta que se juzga justificada por la regla de necesidad cuando el juez no se plantea, no incluye en su análisis, opciones menos dañosas para ese derecho, pudiendo haberlas”. García Amado, *op. cit.*, p. 274.

<sup>47</sup> Véase la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES” (tesis 1a./J. 84/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 29).

<sup>48</sup> Aun cuando la jurisprudencia de la SCJN no ha utilizado el término “derechos o libertades preferidas”, la distinción de la intensidad del escrutinio de normas que trascienden a determinados derechos fundamentales podría ser el inicio de una tendencia que permita identificar como tales a determinados derechos reconocidos en la CPEUM. Véase Díaz Revorio, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 236 y 237. Una interesante crítica a los argumentos que sustentan el reconocimiento de los derechos o libertades preferidas la realiza Ely, al cuestionar la menor relevancia que los teóricos de los derechos fundamentales otorgan a



to desigual atendiendo a algunas de las categorías sospechosas señaladas en el artículo 1o., párrafo quinto, de la CPEUM,<sup>49</sup> lo que exige que la autoridad pruebe los fines de la norma respectiva, y que la norma general controvertida esté confeccionada a la medida, al no existir otra menos restrictiva;<sup>50</sup> en cambio, se aplicará un escrutinio intermedio u ordinario, en el caso de tratos desiguales, cuando no se trate de una clasificación legislativa articulada alrededor de algunas de las categorías mencionadas en el artículo 1o. constitucional.<sup>51</sup> Finalmente, la afectación a determinados derechos fundamentales, como el de la propiedad, se sujetará a un escrutinio básico o leve cuando la norma restrictiva tenga como finalidad proteger otros derechos fundamentales, como el medio ambiente adecuado,<sup>52</sup> o bien cuando se trate

---

los derechos al trabajo, a la comida y a la vivienda. Ely, John Hart, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980, p. 59. También es ilustrativo Ducat, *op. cit.*, pp. 86-89.

<sup>49</sup> En relación con la intensidad del escrutinio realizado ante una posible violación al principio de igualdad, destacan las tesis jurisprudenciales, y aislada, que llevan por rubro y datos de identificación: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS” (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)” (tesis 1a./J. 37/2008, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 175); “ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN” (tesis P./J. 28/2011, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 5), y “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESCRITO” (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de 2013, t. I, p. 958).

<sup>50</sup> Véanse las tesis de la SCJN que llevan por rubro y datos de identificación: “INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL” (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, marzo de 2014, t. I, p. 406); “INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS” (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, octubre de 2013, t. 2, p. 1052), y “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO” (tesis 1a. CI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de 2013, t. I, p. 958).

<sup>51</sup> Véase la tesis cuyo rubro y datos de identificación son: “SALUD. EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISTINCIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 271 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, DEBE SOMETERSE A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD ORDINARIO” (*Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 513).

<sup>52</sup> Véanse las tesis cuyos rubros y datos de identificación son: “IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR O DIÉSEL Y CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE*

de regulación con efectos económicos o tributarios, supuesto en el cual no se exigirá acreditar al Estado que la medida intervencionista es la menos gravosa.<sup>53</sup> Incluso, existen precedentes de la Primera Sala de la SCJN donde, por ejemplo, en la materia penal se ha sostenido que el subprincipio de necesidad

...no debe entenderse en el sentido de que la intervención en los derechos fundamentales o principios constitucionales debe ser la más benigna entre los medios alternativos posibles que tengan al menos la misma idoneidad para contribuir al fin perseguido. Para que el aumento en una pena supere el examen de necesidad simplemente se requiere que el sacrificio que implica la medida *no sea manifiestamente innecesaria* para los derechos fundamentales intervenidos.<sup>54</sup>

Por ende, para el desarrollo de este subprincipio de necesidad el juzgador deberá:

- 1) Determinar cuál es la intensidad del escrutinio al que debe someter a la norma general respectiva, lo que implica establecer el grado de discrecionalidad y, en el caso de normas generales, el grado de libertad de configuración que le confiere la CPEUM a su emisor, e incluso si la norma restrictiva busca tutelar un derecho humano o si trasciende a la política económica del Estado.
- 2) Si el escrutinio es intenso o, incluso, ordinario, deberá verificar cuidadosamente cuáles son las medidas alternativas, que pudiera haber

---

LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA” (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2013, p. 527) y “TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN” (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de 2012, t. I, p. 882).

<sup>53</sup> Al parecer, en el caso de las normas generales que rigen un tributo, resulta inaplicable el juicio de proporcionalidad, pues si bien se trata de normas que restringen el derecho de propiedad, lo cierto es que desde la propia CPEUM se establecen diversas garantías para la protección de ese derecho que deben cumplirse cuando se establece un tributo, a saber: el de reserva de ley, el de proporcionalidad, el de equidad y el de destino al gasto público. Sostener que por su trascendencia a la política económica las normas tributarias se deben sujetar a un escrutinio leve podría implicar disminuir la tutela del derecho humano a la propiedad privada con argumentos que serían aplicables para justificar un abordaje de esa naturaleza respecto de cualquier otro derecho, cuando su ejercicio tenga alguna relación con la política económica.

<sup>54</sup> Criterio sostenido por la Primera Sala de la SCJN al resolver el 6 de abril de 2011 el amparo directo en revisión 181/2011.

adoptado el legislador para alcanzar el o los fines constitucionalmente legítimos que el propio juzgador le haya atribuido a la norma general impugnada.<sup>55</sup>

- 3) Una vez determinadas esas medidas alternativas, deberá evaluar con base en los conocimientos científicos o de diversa naturaleza si con esas medidas alternativas se podría generar una menor afectación al derecho fundamental cuya violación se aduzca.
- 4) En el caso de que exista una medida idónea que afecte en menor medida el respectivo derecho fundamental, deberá declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada. Incluso, si el fin de la norma general restrictiva era tutelar un diverso derecho fundamental, pero existe una medida menos dañosa para el diverso que se estima violado, el juzgador advertirá que la aplicación del juicio de proporcionalidad, específicamente del subprincipio de necesidad, puede dar lugar a invalidar dicha norma general y, por ende, dejar sin protección alguna al derecho fundamental que se buscaba tutelar con esta última, pues ni la restricción declarada inconstitucional ni la considerada menos gravosa serán aplicables para lograr la eficacia de este diverso derecho fundamental, salvo que ante el vacío legislativo que genere la respectiva declaración de inconstitucionalidad, el propio juzgador aplique por analogía una solución que permita lograr un sano equilibrio entre los diversos derechos fundamentales en juego.
- 5) Si el escrutinio es leve, tendrá que justificarse plenamente la causa de ello.

Finalmente, en el supuesto de que se superen los dos juicios o subprincipios antes precisados, es decir, el de idoneidad y el de necesidad, el acto restrictivo de derechos fundamentales deberá someterse al de proporcionalidad en sentido estricto. En esta grada se lleva a cabo la ponderación del derecho fundamental afectado por el acto de autoridad controvertido y el derecho fundamental o principio constitucional que fundamenta la intervención respectiva. Para efectos de esta ponderación, será necesario determinar las magnitudes que serán ponderadas, tanto la importancia de la intervención en el respectivo derecho fundamental, como la importancia de

---

<sup>55</sup> En el caso de la normativa federal que prohíbe el consumo recreativo de la *cannabis*, resulta interesante comparar el análisis que al respecto realizó el juez quinto de Distrito en Materia Administrativa con residencia en la Ciudad de México, al resolver el 29 de junio de 2016 el amparo 552/2016, para concluir que dicha medida es la menos restrictiva al libre desarrollo de la personalidad, y reconocer su constitucionalidad, a diferencia de lo sostenido por la Primera Sala de la SCJN al resolver el referido amparo en revisión 237/2014.

la realización del fin o de los fines perseguidos por la norma controvertida; enseguida se deberán comparar ambas magnitudes y, para concluir, se determinará qué debe prevalecer en el caso concreto, si el derecho afectado o el o los fines perseguidos por el legislador. En la aplicación de este último test, resulta de especial relevancia el peso o magnitud que se otorgue a los dos elementos referidos; como lo precisa Bernal Pulido, es importante considerar que no existe ningún criterio abstracto y perdurable para ello, pues los criterios que lo determinan dependen de las circunstancias específicas en que el caso tenga lugar y “de la tradición y de la moral —cambiante desde luego— de la sociedad en la que se desarrolle la práctica constitucional”,<sup>56</sup> lo cual constituye un pronunciamiento relevante sobre las ventajas y desventajas que, en general, representa el uso de las herramientas propias de las teorías externas de los derechos fundamentales.

Como se advierte de lo expuesto, la interpretación integral subsuntiva y el juicio de proporcionalidad tienen algunas similitudes; sin embargo, aquella metodología acude, en primer lugar, a la interpretación de las normas que regulan los derechos humanos y los diversos bienes constitucionales involucrados en un supuesto específico, para determinar si las normas generales que acotan una prerrogativa fundamental la delimitan o la restringen; en tanto que quienes acuden al juicio de proporcionalidad, por lo regular, *prima facie*, consideran que las normas generales que acotan un derecho humano lo restringen, lo que se sustenta, implícitamente, en considerar a los derechos humanos como libertades naturales.

Además, dada la interdependencia de los derechos humanos y con el objeto de lograr su articulación, sin conferir a alguno de ellos una posición preferente, la interpretación integral no acude al principio de necesidad ni al juicio de ponderación, ya que el primero de ellos exige que el acotamiento normativo de una prerrogativa fundamental constituya la opción menos gravosa para el derecho que se supone restringido, por lo que de existir una opción de esa naturaleza, que permita cumplir con los mismos fines, la norma general controvertida será inconstitucional, sin tomar en cuenta si ello provoca privar de la tutela legislativa a diversos derechos humanos que se pretendían proteger por el legislador, aunado a que el juzgador no podrá dar vigencia a esas opciones o medidas menos restrictivas al carecer de las potestades normativas necesarias para ello, circunstancia esta última que para algunos da lugar a que el juicio de proporcionalidad entronice el derecho humano que se estima violado y, además, afecte la tutela que a diversos derechos humanos deben conferir los órganos del Estado.

---

<sup>56</sup> Bernal Pulido, *op. cit.*, p. 770.

Por lo que se refiere al juicio de ponderación, la interpretación integral subsuntiva la considera un factor que en lugar de sustentar la resolución del respectivo problema constitucional en la interpretación de las normas constitucionales y convencionales involucradas, se basa en una discrecional asignación de peso a los derechos o bienes constitucionales en aparente conflicto, claro está, a los derechos o bienes constitucionales que hubiere identificado el intérprete. Lo anterior, sin menoscabo de que en ocasiones se denomine como ponderación a la conclusión a la que se arriba, previa fijación del ámbito de tutela que corresponde a los derechos en conflicto.

Ante ello, se estima conveniente profundizar en el análisis de ambas metodologías, con el objeto de contar con mayores elementos para determinar cuál es la que resulta acorde para analizar la constitucionalidad de las normas generales emitidas por los órganos del Estado mexicano, dotados de potestades normativas, con el objeto de arribar a conclusiones que permitan una adecuada articulación de los derechos y bienes constitucionales y convencionales que se involucran en el supuesto específico al que se refiere la normativa materia de análisis.

## HACIA LA CREACIÓN DE TRIBUNALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. El principio de legalidad y su protección jurisdiccional. III. La supremacía constitucional y su protección jurisdiccional. IV. La dignidad humana como fundamento de los derechos humanos. V. Los derechos humanos. VI. La nueva Ley de Amparo y el papel del Poder Judicial federal. VII. Los derechos humanos y su protección por tribunales y acciones especializados. VIII. Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo principal explicar la necesidad de contar, en nuestro país, con tribunales federales y locales que tengan como competencia la protección de los derechos humanos.

La evolución del reconocimiento de los derechos humanos en los sistemas jurídicos ha llegado al punto de situar “al ser humano en el centro del desarrollo”,<sup>1</sup> en el centro del ordenamiento jurídico. Además de reconocer que las personas tienen una dignidad inherente que debe ser garantizada, respetada, protegida y asegurada.

Situación que cambia radicalmente la forma en la que ahora los jueces deben analizar los casos en los que estén involucrados los derechos humanos de las personas. Incluso, incorporando nuevas competencias como la de prevenir violaciones a los derechos humanos y la de proteger a las personas de posibles violaciones a sus derechos humanos, y no sólo como meros resolutores de violaciones ya consumadas a los derechos humanos.

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

<sup>1</sup> Resolución A/RES/69/183, “Los derechos humanos y la extrema pobreza”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2014, p. 6.

Los diferentes acontecimientos históricos que han pasado las antiguas generaciones nos han permitido que en la actualidad se nos reconozca un número importante de derechos humanos.

La creación de diferentes organizaciones internacionales y la firma de importantes documentos que reconocen derechos humanos para las personas han sido, sin duda, acciones que han permitido un avance significativo en la historia moderna de la humanidad.<sup>2</sup>

La Segunda Guerra Mundial, como acontecimiento atroz en la historia de la humanidad, permitió que al término de las hostilidades las naciones repensaran el papel que deben jugar los Estados y las personas que las dirigen y guían, surgiendo así el concepto de dignidad humana, fundada en la esencia misma de la persona.<sup>3</sup>

Sin embargo, el estado actual de la situación fáctica de nuestro país, en particular, y del mundo, en general, no puede solucionarse con las bases normativas que se señalan en una Constitución o en las leyes, sobre todo cuando en éstas se establecen restricciones a los derechos humanos, y la práctica jurisdiccional se apega a las disposiciones constitucionales y legales, dejando de lado la tutela de los derechos humanos.

Por lo anterior, consideramos que necesitamos avanzar hacia el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. Necesitamos órganos jurisdiccionales especializados que garanticen esos derechos, que no sólo se encuentren reconocidos en la Constitución y en los documentos internacionales. Pensar en nuevas estructuras, en nuevos tipos de acciones para hacer efectivos los derechos humanos de las personas.

Esa es la propuesta que explicamos a continuación.

## II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SU PROTECCIÓN JURISDICCIONAL

### 1. *El principio de legalidad*

El *Diccionario de la Lengua Española* define a la legalidad como el “principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho”.

---

<sup>2</sup> La creación de la Organización de las Naciones Unidas, así como la expedición de, entre otros, la Declaración Universal de Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre muchos otros.

<sup>3</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la administración pública*, México, Novum, 2014, p. 115.

El principio de legalidad se entendía “no sólo como exigencia de que la administración debe siempre ajustarse a la ley, sino también en cuanto que para actuar requiere una *ley previa*, precisamente aquella que ella ejecuta”.

El reconocimiento de la “ley” como “expresión de la voluntad general”,<sup>4</sup> sin lugar a dudas fue un salto muy importante en la evolución de la humanidad como de las propias instituciones en las cuales se sustentan los Estados modernos.

La primacía de la ley es la nota fundamental de todo Estado de derecho. Los actos de las autoridades deben estar subordinados y realizarse mediante la ley, según explica la mayoría de los doctrinarios.

La ley en sentido formal y material debe contener disposiciones garantistas, no violatorias de derechos humanos.

La ley y el principio de legalidad, en la actualidad, son garantías importantes para el respeto de los derechos humanos, pero ya no son un fin, sino que representan medios para que las personas puedan tener certeza en el camino que deben seguir para conseguir que la autoridad competente les pueda otorgar el derecho o la prestación solicitada.

Pero tanto el concepto de Estado de derecho como el principio de legalidad, en algunos países y en ciertas épocas de la historia, debido a su interpretación más estricta, han servido de fundamento para realizar, por parte de los gobernantes, conductas represivas y autoritarias, siempre argumentando el estricto apego a la ley.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del nacionalsocialismo en Alemania, cuando Adolfo Hitler tomó el control del Poder Legislativo y pudo expedir leyes contrarias a los derechos de las personas, particularmente de los judíos, para posteriormente obedecerlas estrictamente.

Por eso, la mayoría de los doctrinarios, incluso los propios tribunales, ya se refieren al respeto a la juridicidad más que a la legalidad, ya que entienden que la ley puede ser omisa en alguna o algunas garantías, y el aplicador de la ley deberá complementar, para cumplir con el respeto de los derechos humanos, esa ley, con los principios y garantías del derecho humano respectivo.

## 2. *Tribunales de legalidad*

Para dar mayor fuerza a este principio, los países occidentales crearon “tribunales de legalidad” en diferentes materias o áreas del derecho. El inicio de esta idea fue marcada por el establecimiento del Consejo de Estado, en Francia, después de la Revolución francesa, como un tribunal encargado

<sup>4</sup> Artículo 6o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789.



de controlar la legalidad de los actos de la administración pública. Nuestro país no fue la excepción.

Desde la expedición de la primera Constitución del México independiente, hasta antes de la Ley Lares expedida en 1853, que es el primer antecedente en nuestro país de un tribunal especializado en justicia administrativa, los conflictos se resolvían ante los juzgados de distrito a través del juicio de amparo.

Así, en 1853, Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa e inspirado por la figura del Consejo de Estado francés, elaboró el proyecto de lo que se convertiría, al ser aprobado por el Congreso, en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, esta ley tuvo muy poca vigencia, ya que el 21 de noviembre de 1855 el gobierno liberal expidió una ley que abolía todas las leyes sobre administración de justicia dictadas después de 1852.<sup>5</sup> Y entonces se regresó al sistema judicialista del control de la legalidad de los actos de la administración pública por parte de los jueces del Poder Judicial federal.

Con la expedición de la Constitución de 1917 surgen los primeros tribunales de control de la legalidad en algunas materias, como la laboral y la fiscal, al crearse las juntas de Conciliación y Arbitraje y después el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con el tiempo, se crean también los tribunales agrarios y los tribunales electorales como medios jurisdiccionales del control de la legalidad de los actos dictados por autoridades de esas materias.

Como podemos apreciar, a pesar de que el principio de legalidad ha significado una de las mayores fortalezas de la vida democrática de muchos países, una garantía de la protección de los derechos de las personas, sus creadores no fueron capaces de prever su propia debilidad. Pues si “para evitar la actuación arbitraria del Estado se impuso la obligación de que éste actuara siempre con fundamento en una disposición legal, bastaría entonces adaptar el contenido de las leyes conforme a los intereses de unos cuantos, para actuar, sí, legalmente, pero con arbitrariedad”.<sup>6</sup>

Por eso hay autores que afirman que aun en estos tiempos “se vive una dictadura encubierta en nombre de la soberanía de la ley”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Véase Román González, Eduardo, “El juicio de amparo y la justicia administrativa”, *Derecho Siglo XXI*, México, núm. 8, mayo-agosto de 2002, p. 32.

<sup>6</sup> García Ricci, Diego, *Estado de derecho y principio de legalidad*, México, CNDH, 2011, pp. 40 y 41.

<sup>7</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique, “El principio de legalidad”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, núm. 51, 1984, p. 132.

La propia Asamblea General de la ONU, en sus resoluciones, alienta a los Estados a que

...se abstengan de aprobar leyes, reglamentaciones o prácticas por las que se les deniegue o limite el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, y a que velen por que las personas, en particular las que viven en la pobreza, tengan igualdad de acceso a la justicia.<sup>8</sup>

### 3. *Los tribunales del Poder Judicial federal, garantes de la legalidad*

En el caso de México, y siguiendo el curso de la historia de la humanidad, que a raíz de la Revolución francesa se establece el principio de legalidad, la labor que desempeñaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfocó al control de este principio. No fue sino hasta las reformas de 1994 a la Constitución cuando se le dotó de facultades con miras a ser un tribunal constitucional.

Desde la Quinta Época de la jurisprudencia se señalaba en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el control de la legalidad era la “misión del juicio de amparo, a través de su artículo 14, que establece la propia Constitución”.<sup>9</sup>

El “juicio de garantías [es] el medio adecuado para realizar el control del principio de la legalidad que debe informar toda la actividad estatal”.<sup>10</sup>

En la Sexta Época de la jurisprudencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteraba que “el juicio de amparo es el medio de control de la legalidad”.<sup>11</sup>

La Séptima y la Octava épocas de la jurisprudencia también siguieron manteniendo el criterio del control de la legalidad como misión del juicio de amparo. Señala una tesis de jurisprudencia de la Octava Época, que

<sup>8</sup> Resolución A/RES/69/183, “Los derechos humanos y la extrema pobreza”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2014, p. 4.

<sup>9</sup> “JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, APRECIACIÓN DE LOS HECHOS POR LAS”, *Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada, Cuarta Sala, Quinta Época, t. LXXII, p. 4710.

<sup>10</sup> “LECHE, MULTAS POR EXPENDERLA, EL AMPARO NO DEBE PROMOVERSE SI ESTÁ PENDIENTE UN RECURSO”, tesis aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXVII, p. 6233.

<sup>11</sup> “TRATADOS INTERNACIONALES, AMPARO CONTRA LA APLICACIÓN DE LOS”, tesis aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. XCVIII, tercera parte, p. 61.

después fue superada, que “el juicio de amparo es, en esencia, un medio de defensa cuyo objeto es examinar la legalidad del acto reclamado”.<sup>12</sup>

Es decir, se ponía en el centro del ordenamiento jurídico a la ley, al principio de legalidad, vinculado a los artículos 14 y 16 constitucionales.

A pesar de que se hablaba de un control constitucional de los actos de las autoridades, la realidad es que ese control constitucional no era más que la revisión de la legalidad de los actos, del apego de esos actos a los artículos 14 y 16 constitucionales.

La persona, en esa larga etapa de esplendor del principio de legalidad, a pesar de que se le reconocía un número importante de garantías individuales en la Constitución, no estaba en el centro del ordenamiento, lo importante era respetar la voluntad del legislador a partir del reconocimiento del principio de legalidad.

Así las cosas, al ser un tribunal eminentemente de legalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y los juzgados de distrito dejaban de lado el respeto a los derechos humanos, pues ni siquiera se les daba eficacia a derechos constitucionalizados. Vista la Suprema Corte como un tribunal de legalidad, muchos derechos humanos quedaron fuera de una protección y garantía, a excepción del conocimiento del juicio de amparo, auténtico medio de garantía de los derechos de las personas establecidos en la Constitución, pero sólo en los preceptos 14 y 16, que hacen referencia al debido proceso, porque, como es por todos conocido, la ley en no pocas ocasiones es contraria a los derechos humanos, y un ejemplo de ello es su declaratoria de inconstitucionalidad o inconveniencia hoy en día.

### III. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y SU PROTECCIÓN JURISDICCIONAL

#### 1. *El Estado de derecho y la supremacía de la Constitución*

La creación, por parte de los juristas alemanes, del concepto de “Estado de derecho” representa otro salto cualitativo en la evolución del derecho y de la humanidad.

---

<sup>12</sup> “RETROACTIVIDAD. CUANDO CORRESPONDE AL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL RESOLVER SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL MÁS FAVORABLE”, tesis de jurisprudencia, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, núm. 79, julio de 1994, p. 63.

A comienzos del siglo XIX surge el concepto de Estado de derecho, “que consiste en la sujeción de los órganos del poder a la Constitución y a las normas adoptadas por los órganos competentes conforme a los procedimientos establecidos por la propia Constitución”.<sup>13</sup>

Desde 1874, la Constitución suiza ya contemplaba la competencia del Tribunal Federal para examinar la conformidad de las disposiciones legislativas con las normas fundamentales de la Constitución.<sup>14</sup>

Por otro lado, la idea de que la Constitución, como documento político, contiene las ideas y las aspiraciones de un pueblo, en su momento representó otro avance muy importante, que se ha superado hoy en día al considerar a la Constitución como norma jurídica.<sup>15</sup>

Nuestros tribunales, incluso, llegaron a señalar ese criterio en no pocas tesis de jurisprudencia, donde se afirmaba que la Constitución era la norma suprema del ordenamiento jurídico.

Ya en la Novena Época de la jurisprudencia, con la reforma de 1994, se le otorgan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades de un tribunal constitucional.

En una tesis de jurisprudencia se señala que “el juicio de amparo es un medio de protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que agravie a cualquier gobernado; la teleología que persigue es la de proteger y preservar el régimen constitucional”.<sup>16</sup>

Por ello, la creación de los tribunales constitucionales, como órganos garantes de las disposiciones constitucionales, también ha representado un paradigma en la construcción de los Estados como democráticos y constitucionales de derecho.

---

<sup>13</sup> Diego Valadés explica que aunque la idea aparece claramente en las obras de Kant y de Humboldt, “el primero que la introduce como un tema relevante para las definiciones políticas y jurídicas del Estado fue el jurista y político alemán Robert von Mohl en su obra *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*, publicada en 1929. Aunque varios autores le atribuyen incluso haber acuñado la expresión; sin embargo, Böckenförde demuestra que en 1813 ya la había empleado Carl Th. Welker, y en 1824 C. F. von Aretin”. Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, UNAM-ITAM-Siglo XXI, 2002, p. 134.

<sup>14</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1987, p. 17.

<sup>15</sup> Pahuamba Rosas, Baltazar, *El derecho a la protección de la salud. Su exigibilidad judicial al Estado*, México, Novum, 2014, p. 18.

<sup>16</sup> “RETROACTIVIDAD. APLICACIÓN DE LA LEY PENAL MÁS FAVORABLE. DEBE HACERSE EN EL PROCESO PENAL POR LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ORDINARIA COMPETENTE Y NO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS”, tesis de jurisprudencia, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, mayo de 1995, p. 124.

## 2. *La Constitución como norma restrictiva de derechos humanos*

Hemos pensado durante mucho tiempo que la normativa jurídico-política denominada Constitución es la base de todo sistema jurídico, porque en ella se establecen los principios fundamentales, los derechos humanos de las personas, las garantías para hacer efectivos esos derechos, las libertades, las prohibiciones categóricas, y las competencias fundamentales de los poderes y órganos del Estado.

Nos han explicado desde la doctrina, y así lo hemos entendido, que la Constitución establece los límites del ejercicio del poder, los objetivos positivos y las prestaciones que el Estado debe cumplir en beneficio de las personas y de la comunidad. Que en todos esos contenidos la Constitución se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente; que debemos obedecer los preceptos de la Constitución porque están dirigidos tanto a los diferentes órganos del Estado como a las personas.<sup>17</sup>

La Constitución, explica Manuel Aragón Reyes:

...producto de la Revolución francesa y la independencia de las colonias inglesas norteamericanas, tendrá, pues, características formales y materiales. Desde el punto de vista formal, se tratará de una “norma fundamental”, escrita y rígida; una “superley”, situada por encima del derecho ordinario. Desde el punto de vista material, será una norma que habrá de tener un determinado contenido: la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes (artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789).<sup>18</sup>

Sin embargo, en la actualidad, al menos en México, la Constitución ya no se puede seguir considerando como la norma que guía la actuación de los servidores públicos, pues encontramos casos en los cuales la propia Constitución violenta los derechos humanos de las personas.

Un primer ejemplo que nos permite identificar más claramente esta problemática es la figura del arraigo, contemplada en la Constitución, y que

---

<sup>17</sup> Véase García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 49.

<sup>18</sup> Aragón Reyes, Manuel, “La Constitución como paradigma”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 20 y 21.

viola el derecho a la libertad personal, la presunción de inocencia, el derecho de circulación y el derecho de residencia.

El segundo ejemplo lo podemos observar en el artículo 28, último párrafo, de la Constitución, donde se señala que “todos los actos del proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables”. Una violación muy importante a los derechos de defensa, de recusación y de tutela judicial efectiva.

El tercer ejemplo se encuentra en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución. Este artículo establece que

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Se trata de una violación a los derechos humanos de las personas que tienen la calidad de policía. El derecho a la reinstalación es un derecho humano que no debiera ser violentado por la Constitución.

Es preciso promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para atender las necesidades sociales más acuciantes de las personas... incluso mediante la creación y el desarrollo de mecanismos adecuados que permitan fortalecer y consolidar las instituciones y la gobernanza de carácter democrático.<sup>19</sup>

La Constitución no puede contener este tipo de excepciones, pues las excepciones al respeto y garantía de los derechos humanos tienen que estar plenamente justificadas y deben ser por un tiempo determinado; no pueden violentarse los derechos de la persona de manera permanente y sistemática. Y menos aún por la Constitución.

---

<sup>19</sup> Resolución A/RES/69/183, “Los derechos humanos y la extrema pobreza”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2014, p. 4.

### 3. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*

No obstante el avance en la garantía de los derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que su papel es el de ser garante máximo de la Constitución, aunque en la propia Constitución se establezcan violaciones a los derechos humanos.

La contradicción de tesis 293/2011, por ejemplo, señala que

...de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

Como podemos ver, tratándose de este tipo de restricciones-violaciones a los derechos humanos, de acuerdo con el criterio antes señalado, debe prevalecer la disposición constitucional, lo que en nuestro tiempo, consideramos, es ilógico, violatorio a todas luces de los derechos humanos de las personas.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sus propios criterios, “sólo le corresponde dilucidar si los actos objeto de control constitucional se ajustan o no a la ley fundamental”,<sup>20</sup> ya que “el juicio de amparo no constituye una segunda o ulterior instancia de impugnación del acto reclamado, sino un medio extraordinario de defensa a través del cual se analiza si la actuación de la autoridad se ajusta o no al orden constitucional”.<sup>21</sup>

Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en el *Caso La Última Tentación de Cristo*, que “de la obligación de respeto al contenido de los derechos fundamentales reconocidos en la CADH, dimana el deber de los Estados de adecuar su Constitución nacional al Pacto de San José”.<sup>22</sup>

Entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la actualidad, ya no debe actuar como un tribunal de constitucionalidad sino como un tribunal de derechos humanos.

---

<sup>20</sup> “PRINCIPIO DE LIMITACIÓN DE PRUEBAS EN EL AMPARO. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE LA MATERIA QUE LO PREVÉ, ES ACORDE CON EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA”, tesis aislada, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 5 de agosto de 2016.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> Corte IDH, *Caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otro vs. Chile)*, sentencia del 5 de febrero de 2001.

#### IV. LA DIGNIDAD HUMANA COMO FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho de respeto a la dignidad humana es el derecho humano más importante de cualquier sistema jurídico. “La dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos”.<sup>23</sup> “La dignidad es un valor supremo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna”.<sup>24</sup>

Jesús González Pérez señala que:

...la dignidad de la persona es derecho fundamental y principio general del derecho, como tal principio es fundamento del ordenamiento, y, precisamente por ello, informador de todas las normas y orientador de la libre interpretación de todas y cada una de ellas, aplicándose en el sentido más congruente posible y rechazando cualquier interpretación que conduzca a un resultado directa o indirectamente contrario a él. Es norma de conducta y límite de los derechos.<sup>25</sup>

Sin embargo, en la realidad podemos observar que es muy común que se vulnere este derecho humano, pues tanto las autoridades como los propios particulares, las personas, en muchas ocasiones, mediante la expedición de actos o con la realización de ciertas acciones o conductas, violentan la dignidad de las personas.

El derecho a la dignidad humana es además un principio y un valor del sistema jurídico, pues para el establecimiento e interpretación de otros derechos y normas, este principio opera como fuente directa.

Jorge Fernández Ruiz explica que:

Se entiende la dignidad humana en su acepción de gravedad y decoro de las personas en la manera de comportarse, y consiste en el valor y respeto que el

---

<sup>23</sup> “DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN”, tesis de jurisprudencia I.5o.C.J/30 (9a.), Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, octubre de 2011, t. 3, p. 1528.

<sup>24</sup> “DIGNIDAD HUMANA. SU NATURALEZA Y CONCEPTO”, tesis de jurisprudencia I.5o.C.J/31 (9a.), Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, octubre de 2011, t. 3, p. 1529.

<sup>25</sup> González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona humana*, Brasil, Curitiva, 2007, p. 10.



individuo tiene de sí mismo, por lo que constituye el deber primario del ser humano consigo mismo y representa el fin de sí mismo, así como la base de los demás deberes que debe cumplir.<sup>26</sup>

De la Constitución y de los tratados internacionales deriva la mayoría de los derechos humanos reconocidos a las personas, y entre estos derechos no habría, en principio, una jerarquía. Así lo ha señalado, por ejemplo, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito: “No hay derechos fundamentales de primera o de segunda sino de igual jerarquía”.<sup>27</sup>

Sin embargo, sí podríamos afirmar que el derecho a la dignidad humana es un principio “matriz”, pues dichos principios, según Mathie los matrices, “servirían de fuente de otros derechos de alcance, valor y rango diferentes. Así, el principio de dignidad constituiría la matriz de un cierto número de garantías jurídicas”.<sup>28</sup>

Es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos.<sup>29</sup>

Además, en la actualidad, la dignidad se ha desarrollado en dos vertientes: como un derecho individual y como un derecho colectivo.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa, 2008, p. 42.

<sup>27</sup> “COLISIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LIBERTADES DE TRABAJO Y LIBRE CIRCULACIÓN. SE VIOLAN DICHAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES SI LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA DE MANERA OMISIVA TOLERA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES POR UN TERCERO (PARTICULAR) QUE POR DISPOSICIÓN DE LA LEY LE SON EXCLUSIVAS DE ELLA”. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, tesis XI.1o.A.T.52K (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VI, marzo de 2012, t. 2, p. 1081.

<sup>28</sup> Carbajal Sánchez, Bernardo, *El principio de dignidad de la persona humana en la jurisprudencia constitucional colombiana y francesa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 38.

<sup>29</sup> “DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES”, tesis P. LXV/2009, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 8.

<sup>30</sup> Véase Landa, César, “Dignidad de la persona humana”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, julio-diciembre de 2002, pp. 109-138.

## V. LOS DERECHOS HUMANOS

### 1. *Definición*

Para Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los derechos humanos son derechos subjetivos, son expectativas formadas en todas las personas con relación a la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y del resto de las personas respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera dignidad humana”.<sup>31</sup>

Se trata, señala la Corte IDH, “de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente”.<sup>32</sup>

La Corte IDH explica que la obligación de garantizar los derechos humanos “implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.<sup>33</sup>

En todas las fuentes del derecho existen derechos humanos. Podemos encontrarlos en normativas tanto nacionales como internacionales, en la jurisprudencia nacional e internacional, en la costumbre nacional e internacional, entre muchas otras fuentes.<sup>34</sup>

Además, los fundamentos de los derechos humanos no sólo son jurídicos, sino que también tienen un carácter filosófico o teórico, pues dichos fundamentos los encontramos en otras áreas del conocimiento.

Pero su fundamento más próximo son los valores y los principios que dan forma a todo el sistema jurídico de un Estado, y cuya finalidad última es que las personas tengan una vida digna.

---

<sup>31</sup> Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, pp. 137 y 138.

<sup>32</sup> Corte IDH, Opinión consultiva OC-6/1986.

<sup>33</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988.

<sup>34</sup> Rosario Rodríguez, Marcos del, *Universalidad y primacía de los derechos humanos. Ensayos en torno a la consolidación de los derechos humanos como factores supremos en el sistema constitucional mexicano*, México, UBIJUS, 2012, p. 20.

## 2. *La obligación del Estado de promover, prevenir, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*

### A. *Promover los derechos humanos*

En el caso de la primera obligación (promover los derechos humanos), en el texto de la Constitución no se dice cuál es el alcance ni los mecanismos para promover los derechos humanos, o mejor dicho, no se dice en qué casos o con qué actos se entenderá que las autoridades promueven los derechos humanos; por ende, la Constitución le impone al Estado mexicano una obligación de enormes retos y esfuerzos, porque tomando en cuenta el estado de respeto que guardan los derechos humanos en nuestro país, para dar vigencia al mandato de la Constitución el Estado tiene que emprender campañas de difusión, cursos de capacitación a los servidores públicos, entre otras acciones, o de lo contrario la reforma será sólo letra en papel.

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, promover significa “iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro”.

En ese sentido, promover los derechos humanos significa que el Estado debe utilizar todos los medios necesarios para difundirlos entre la población, darles una adecuada publicidad en todos los medios de difusión posibles, entre los cuales podemos mencionar la radio, la televisión, la prensa, la Internet, etcétera.

### B. *Prevenir la violación a los derechos humanos*

Según la Corte IDH, la prevención

...abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quienes las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.<sup>35</sup>

### C. *Respetar los derechos humanos*

En cuanto a la obligación de respetar los derechos humanos, puede verse más fácil, tal vez porque está en manos de cada uno de los servidores

<sup>35</sup> Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009, p. 52.

públicos y de las personas, a diferencia de la obligación de promoverlos, que conlleva dar a conocerlos y difundirlos, porque la obligación de respetarlos no sólo se satisface en la forma de actuar de las autoridades y de las personas, sino que también implica dar a conocer los derechos humanos. El aparente aspecto más simple de respetar los derechos humanos, a diferencia de promoverlos, no obsta que el Estado no tome acciones positivas para fomentar la educación y la cultura en materia de derechos humanos, porque sin estas bases, si no se difunden, si no son conocidos, difícilmente pueden ser respetados, de tal forma que existe una estrecha vinculación entre ambas obligaciones.

Por ello, la forma en que está redactado el párrafo 3 del artículo 1o. de la Constitución, siguiendo el orden de obligaciones, nos parece adecuada, porque no se puede respetar algo o a alguien sin primero conocerlo, y para conocer es necesaria la promoción y la difusión.

La primera forma de respetar los derechos humanos por parte de los Estados, según la Corte IDH, es adecuar su Constitución nacional al Pacto de San José. Y, posteriormente, “la obligación general de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella reconocidos”.<sup>36</sup>

#### D. *Proteger los derechos humanos*

La tercera obligación que se establece en el artículo 1o., párrafo 3, de la Constitución es la de proteger los derechos humanos, la cual ya es más acotada, porque son los servidores públicos los que tienen que llevar a cabo esta actividad en el ámbito de sus competencias. Por ello, la protección de los derechos humanos se tiene que hacer en el quehacer cotidiano de los servidores públicos, con un buen desempeño conforme a las exigencias y lineamientos que marcan las normas constitucionales y los tratados internacionales que contienen derechos humanos. El aspecto teleológico de la reforma constitucional es precisamente que los servidores públicos, en cada una de sus acciones, respeten los derechos humanos, ya que si se actúa con base en esta premisa, si las autoridades acatan las disposiciones constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, es posible hablar de una mejor sociedad. La directriz para ello es la educación y la cultura en derechos humanos.

---

<sup>36</sup> Véase Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, sentencia del 26 de septiembre de 2006.

### E. *Garantizar los derechos humanos*

La última obligación que establece el artículo 1o., párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de garantizar el goce de los derechos humanos.

Todos los derechos humanos deben ser protegidos y garantizados. Así, la adopción de normas constitucionales o tratados internacionales que contienen derechos económicos, sociales y culturales generan obligaciones concretas al Estado,<sup>37</sup> por lo que las objeciones que surjan sobre la eficacia de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales carecerán de un sustento fuerte, puesto que la propia Constitución establece textualmente su aplicabilidad, convirtiéndose los derechos económicos, sociales y culturales en obligaciones jurídicas reales para el Estado.<sup>38</sup> Y aunque en la actualidad todavía encontramos jueces que se resisten a aplicar los tratados internacionales en los casos concretos<sup>39</sup> pese a la reforma constitucional, no cabe duda que será el tiempo, los casos planteados y las estrategias de los abogados los que ayuden a permear una cultura de respeto a los derechos humanos.

Si la Constitución habla de garantizar los derechos humanos, debemos estar en el entendido de que la forma más idónea es la justiciabilidad de los mismos derechos, donde se tome como parámetro al contenido de los derechos humanos y no a la Constitución, ya que la función jurisdiccional es precisamente garantizar los derechos que otorga el sistema jurídico.

Debe resaltarse la obligación de respetar los derechos humanos, lo que muestra la importancia que se les ha dado, otorgándoles una protección especial para que no sea fácilmente modificada la obligación que tienen las autoridades y, por ende, el Estado, en materia de derechos humanos.

---

<sup>37</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Chistian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, cit., p. 19.

<sup>38</sup> En los sistemas donde se han adoptado bloques de constitucionalidad, la Constitución no posee una primacía en el resto de las normas integrantes del bloque, sino que la comparte junto con los tratados internacionales de derechos humanos. Herrerías Cuevas, Ignacio F. y Rosario Rodríguez, Marcos, *El control de constitucionalidad y convencionalidad...*, cit., p. 73.

<sup>39</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, “La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, *La responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, 2007, p. 593.

## VI. LA NUEVA LEY DE AMPARO Y EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

### 1. *Finalidad actual del juicio de amparo*

El artículo 1o. de la Ley de Amparo es muy claro al señalar que procede el juicio de amparo en contra de actos, normas u omisiones que violenten los derechos humanos de las personas.

En consonancia con lo anterior, se deben adecuar las disposiciones normativas que señalan que los jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial federal tienen competencia para controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad; asimismo, se deben incorporar criterios del Poder Judicial federal donde se señale que es misión del juicio de amparo velar por el respeto a los derechos humanos de las personas.

De otra manera, tendremos un desfase importante entre las normas que imponen un control de constitucionalidad y las que imponen una revisión de los casos a la luz del paradigma de los derechos humanos.

Debe prevalecer el criterio basado en el respeto a los derechos humanos de las personas y no el que se predica en el control con base en las disposiciones de la Constitución. En la actualidad, se debe poner en el centro del ordenamiento a la persona humana y no a una norma, sea legislativa o constitucional.

### 2. *El Poder Judicial federal, garante de los derechos humanos*

No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algunos casos, se ha constituido como un verdadero tribunal de protección de los derechos humanos de las personas, pues ha dejado de lado el texto literal de la Constitución para reconocer y garantizar una serie de derechos humanos no reconocidos expresamente en la Constitución.

Un ejemplo de ello es la creación del derecho al mínimo vital, “el cual ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales”.

...el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contex-

tualizado con los hechos del caso; por consiguiente, al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.

Otro ejemplo de la incorporación de un nuevo derecho humano al sistema jurídico, sin estar expresamente contemplado en la Constitución, es el concepto de “tutela judicial efectiva”, y que según la Corte se puede definir como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

## VII. LOS DERECHOS HUMANOS Y SU PROTECCIÓN POR TRIBUNALES Y ACCIONES ESPECIALIZADOS

### 1. *La supremacía de los derechos humanos*

Las Constituciones escritas señalan que la Constitución es la normativa suprema del país. Es decir, que dentro de un orden jurídico determinado, la Constitución es la normativa de mayor jerarquía; por tanto, una norma contraria a los principios contenidos en la Constitución no debe ser aplicada.

Pero en la época actual la Constitución ya no es suprema, porque en la cúspide del sistema jurídico están los derechos humanos, las garantías, las libertades y los principios.

Hoy en día, afirma Agustín Gordillo, la Constitución “ya no es suprema”.<sup>40</sup>

Está en un peldaño más abajo en la jerarquía de las fuentes. El primer nivel en las fuentes, a su vez, está claramente compuesto más de principios que de

---

<sup>40</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Tomo 1. Parte general*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, capítulo VII, p. 2.

normas. Se integra inexorablemente con los valores de todo orden jurídico, del derecho internacional, etcétera... Los grandes valores de razonabilidad, justicia, son ahora admitidos como supremos.

En este estadio de la evolución de nuestro país en el sistema jurídico universal, pierde sentido el enfatizar la Constitución, no porque tenga menos importancia que antes, bien al contrario, sino porque hay algo todavía más importante que ella.<sup>41</sup>

Por ello es que se debe avanzar hacia la creación de tribunales o de acciones de protección de los derechos humanos, que tengan como función primordial la de revisar que los actos de los órganos y de las autoridades del país respeten los derechos humanos y no sólo el texto de la Constitución.

Si ahora los derechos humanos están en la cúspide del sistema jurídico, también debería existir un órgano encargado de velar por la plena vigencia de los derechos humanos, con facultades para revisar, incluso, las reformas a la propia Constitución.

“Los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia están vinculados entre sí, se refuerzan mutuamente y forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas”,<sup>42</sup> sostiene la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Porque, finalmente, la Constitución es una creación humana, imperfecta, modificable, siempre perfectible. Ahora el nuevo estándar de medición del respeto a la dignidad de la persona no es la Constitución, son los derechos humanos.

## 2. *Creación de tribunales federales y locales de protección de derechos humanos*

La finalidad de los tribunales que proponemos será velar por el pleno respeto de los derechos humanos de las personas. Aunque ya existen instancias administrativas, como las comisiones de derechos humanos, pensamos que éstas no poseen plena eficacia al no tener sus recomendaciones el carácter de vinculantes, pues no alcanza con los problemas actuales. Un órgano como el que proponemos sería un verdadero garante de los derechos humanos, al establecerse todo un proceso judicial, con recursos y respeto a la tutela judicial efectiva.

---

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Resolución A/RES/69/123, “El estado de derecho en los planos nacional e internacional”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 2014, p. 1.



En efecto, ha sido un dilema para las cortes constitucionales determinar si aplican lo dispuesto en la Constitución, o bien lo dispuesto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, problemática que se presenta precisamente por ser cortes constitucionales, esto es, encargadas de hacer un control de constitucionalidad, lo que genera la necesidad de contar con tribunales de protección de derechos humanos que tengan como parámetro de determinación si una ley, un acto u omisión de la autoridad es contrario a los derechos humanos o no; en pocas palabras, que contraste la ley, el acto u omisión de la autoridad no con la Constitución, sino con los derechos humanos. Sólo de esta forma es posible lograr una efectiva protección y garantía de estos derechos.

La propia Organización de las Naciones Unidas ha destacado “el creciente interés manifestado en todo el mundo por la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales independientes y pluralistas de promoción y protección de los derechos humanos”.<sup>43</sup>

Se han hecho esfuerzos en señalar que las cortes supremas o las cortes constitucionales deben proteger y garantizar los derechos humanos apoyándose no sólo en la Constitución, sino que también deben aplicar el contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Sin embargo, el solo hecho de ser tribunales de control de legalidad o de constitucionalidad ya tiene una limitante, al ser garantes de la legalidad o de la constitucionalidad, y si bien es cierto que también deben aplicar el control de convencionalidad, como en el caso de México, el problema se acrecienta cuando el propio texto constitucional es privativo de derechos humanos, como en los casos antes señalados.

Las jurisdicciones nacionales no pueden aplicar las normas constitucionales de derechos fundamentales sin integrarlas con los atributos y garantías de los derechos asegurados por las fuentes válidas y vigentes del derecho internacional, estando ante un derecho abierto al derecho internacional y un derecho viviente que es objeto de interpretación y actualización, la jurisdicción internacional como nacional.<sup>44</sup>

A nivel local, el papel de los tribunales locales, los electorales, los de justicia administrativa, los laborales y los superiores de justicia todavía sigue siendo, en la mayoría de los casos, de control de la legalidad.

---

<sup>43</sup> Resolución A/RES/68/171, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2013, p. 1.

<sup>44</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *Derechos fundamentales, bloque constitucional de derechos, diálogo interjurisdiccional y control de convencionalidad*, México, UBIJUS, 2014, p. 219.

Aunque las Constituciones locales establecen una serie de derechos humanos, los tribunales locales no pueden realizar una revisión a la luz de los derechos humanos. Si las personas plantean violaciones a derechos humanos, necesariamente tienen que acudir al juicio de amparo, en contradicción con el sistema federal de gobierno que rige en nuestro país.

El artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominado “cláusula federal”, señala que

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Recordando que la jurisdicción de las instancias internacionales es subsidiaria en cuanto a la protección de los derechos humanos.

“Para el sistema interamericano es relevante que la violación de derechos y normas convencionales pueda ser resuelto en el ámbito nacional por las jurisdicciones domésticas, teniendo en consideración los estándares mínimos fijados en el ámbito interamericano.”<sup>45</sup>

Lo anterior, y dadas las circunstancias fácticas de que los tribunales locales, las cortes supremas o las cortes constitucionales se han apegado más a las disposiciones de la ley y a las constitucionales que a las disposiciones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se genera la necesidad del establecimiento de tribunales de protección de los derechos humanos que tenga como parámetro de su labor a los derechos humanos y no a la Constitución o la ley, en aras de la protección y garantía de los derechos humanos.

Sea cual sea su sistema político, económico y cultural, señala la ONU, los Estados “tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>46</sup> Resolución A/RES/68/171, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2013, p. 2.

### 3. *Tipos de derechos y competencia de los tribunales de derechos humanos*

#### A. *Tipos de derechos*

Las primeras declaraciones de derechos humanos reconocían, principalmente, derechos civiles. Con el paso del tiempo se fueron incorporando al catálogo de derechos humanos reconocidos por las Constituciones los derechos políticos.

En 1966, cuando se expiden los dos pactos internacionales de derechos humanos, se reconocen derechos civiles, políticos, económicos, sociales<sup>47</sup> y culturales.

Sin embargo, los tribunales actuales siguen un esquema tradicional ya desfasado de la realidad actual, pues atienden a una división por materias o áreas del derecho, y no a una división por tipo de derecho humano.<sup>48</sup>

Al respecto, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda otra opción:<sup>49</sup> que en los sistemas internos se establezcan acciones de tutela cautelar, acciones de protección de derechos individuales y acciones de protección de derechos colectivos.

La denominación de los tribunales que funcionan en la actualidad, en algunos casos, se puede conservar, pero lo que sí se debe de modificar es la competencia de esos tribunales e incorporar diferentes tipos de acciones para que se garantice la prevención, la garantía y la protección de los diferentes derechos humanos.<sup>50</sup>

#### B. *Competencia*

##### a. *Asesoramiento y consulta*

Los tribunales que proponemos, además de resolver los conflictos por violaciones a los derechos humanos, “pueden desempeñar una función im-

---

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, Carbonell, Miguel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, UNAM-Flores Editores, 2014, p. 21.

<sup>48</sup> Véase el interesante trabajo de Herrera García, Alfonso, “Tribunal constitucional y Unión Europea. El caso español a propósito de la sentencia 58/2004 y de la fase actual de la integración constitucional de Europa”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 16, enero-junio de 2007, pp. 405-434.

<sup>49</sup> Véase el documento *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007.

<sup>50</sup> Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad. A la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 917-967.

portante de asesoramiento a las autoridades respecto de la armonización de la legislación nacional y las prácticas nacionales con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos”.<sup>51</sup>

### b. Prevención y reparación

Además de lo anterior, los tribunales jugarían un papel muy importante: “la prevención y reparación de las violaciones de los derechos humanos y la divulgación de información y la educación en materia de derechos humanos”.<sup>52</sup>

### C. Integración y selección

Tendría que pensarse en el método de designación de los integrantes de este tribunal, incluso pensar en una integración interdisciplinaria, no sólo con abogados, pues en ocasiones el apego estricto a ciertos tecnicismos podría volverla rígida e incompatible con la finalidad buscada.

Tendría que ser una institución independiente, eficaz y pluralista de promoción y protección de los derechos humanos.

Además, los tribunales “y sus respectivos miembros y personal no deberían enfrentarse a ninguna forma de represalia o intimidación, entre otras, la presión política, la intimidación física, el acoso o las limitaciones presupuestarias injustificables, como resultado de actividades llevadas a cabo en virtud de sus respectivos mandatos”.<sup>53</sup>

Tendría que modificarse radicalmente la forma en la que actualmente se designa a los jueces, magistrados y ministros. Podría hacerse, invariablemente para proteger su independencia y su imparcialidad, mediante concursos públicos, tal como lo recomiendan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Resolución A/RES/69/168 “El papel de los ombudsmen, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2014, p. 2.

<sup>52</sup> Resolución A/RES/68/171, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre de 2013, p. 2.

<sup>53</sup> Resolución A/RES/68/171, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre de 2013, p. 4.

<sup>54</sup> Véase el documento *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derechos en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

#### D. *Resoluciones de los tribunales*

Al ser tribunales de protección de los derechos humanos, sus resoluciones tendrían que declarar desde nulidades simples, que la norma o acto sometido a control es incompatible, hasta situaciones graves en las que se diga que el acto es “inhumano” o “indigna” para el sistema jurídico nacional, según correspondiera.

### VIII. CONCLUSIONES

*Primera.* En la actualidad, la persona está en el centro del ordenamiento jurídico; lo importante para los jueces debe ser la persona, no la norma legal o constitucional. La norma sólo es una garantía para poder resolver un conflicto, pero no es lo central.

*Segunda.* Los jueces, como garantes de los derechos humanos, deben centrarse en los hechos del caso y no en lo que establece la norma aplicable. Deben valorar los hechos y la finalidad de la norma, ya que la norma está redactada en términos generales, pero debe analizarse la situación concreta de cada persona.

*Tercera.* La competencia de todos los tribunales del país debe ser revisada y se debe adecuar al nuevo paradigma de los derechos humanos. Se deben incorporar acciones que garanticen la totalidad de los derechos humanos reconocidos.

*Cuarta.* Todos los actos de todas las autoridades, incluso de los particulares, deben quedar sujetos a la revisión judicial de los tribunales con base en los derechos humanos ya reconocidos. No deben quedar actos o actuaciones fuera del control judicial.

*Quinta.* Los tribunales de los estados de la República deben tener competencias para resolver conflictos que involucren derechos humanos; no debe existir ningún acto o actuación estatal que quede fuera del alcance del control judicial. El juicio de amparo debe convertirse en un remedio subsidiario, extraordinario, para resolver conflictos que involucren violaciones a los derechos humanos.

## EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO COMO RECURSO JUDICIAL EFECTIVO

Fabiola MARTÍNEZ RAMÍREZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El juicio de amparo en el contexto de los derechos humanos en México.* III. *La interpretación conforme y el juicio de amparo.* IV. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo el juicio de amparo en México ha representado la garantía procesal idónea para la defensa y protección de los derechos fundamentales, no sólo una garantía judicial en sí misma, sino un verdadero derecho fundamental que vincula a este mecanismo procesal con el acceso a la justicia para las personas.

Por lo anterior, el presente estudio tiene por objeto identificar la importancia que ha tenido y tiene el juicio de amparo en México, pero sobre todo su vinculación con los derechos humanos, es decir, demostrar que el amparo mexicano no sólo representa una garantía constitucional, vista desde el enfoque procesal, desde su configuración a la fecha, sino que a partir de las importantes reformas del 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, se ha configurado como un derecho fundamental en sí mismo al recurso judicial efectivo, que en diversas ocasiones los tribunales internacionales, particularmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han formulado como un “recurso judicial que permita a cualquier persona, determinar mediante un proceso, si existe una violación a un derecho de una persona,

---

\* Doctora en Derecho, maestra y especialista en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la UNAM. Profesora por asignatura en el Programa de Posgrado en Derecho de la misma institución.

que estima tener, y en su caso permitir la restitución al interesado en el goce de su derecho y por consiguiente su reparación”.<sup>1</sup>

El amparo, por lo tanto, no sólo representa la posibilidad legal y constitucional de someter a través de un proceso jurisdiccional imparcial el análisis de un acto o norma general al escrutinio de la Constitución y advertir si éste representa algún tipo de violación a los derechos humanos. El amparo del siglo XXI representa un derecho humano, a través del cual toda persona pueda solicitar la intervención del Poder Judicial para someter a un procedimiento el análisis de la constitucionalidad de una ley o acto que lesione su esfera jurídica y, sobre todo, sus derechos humanos, así como la posibilidad de su reparación.

El propio artículo 25 de la Convención Americana dispone la necesidad de que exista un mecanismo que ampare derechos fundamentales reconocidos, los cuales provienen de cualquier fuente interna con los de fuente internacional,<sup>2</sup> por lo que, bajo esta visión, los recursos internos, llámense garantías constitucionales o juicio de amparo, constituyen mecanismos procesales destinados a la eficacia del derecho fundamental, pero también constituyen en sí mismos un derecho de toda persona.

En este sentido, el deber del Estado de garantizar el acceso a un recurso judicial efectivo, adecuado, rápido y sencillo representa una obligación de garantía por parte de los miembros que conforman el sistema interamericano de protección a los derechos humanos. Así, la efectividad deberá suponer la existencia de un mecanismo idóneo y con posibilidad real de efectuar la protección y, en su caso, reparación a las violaciones generadas por los actos de autoridad, regulando su debida aplicación por parte de las autoridades jurisdiccionales.

Por lo anterior, la Corte Interamericana ha sostenido desde su Opinión Consultiva OC-9/87 que para que un recurso sea efectivo “se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Se sugiere revisar el voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, de 30 de enero de 2014.

<sup>2</sup> Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala: “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...”.

<sup>3</sup> “Garantías judiciales de estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, serie A, núm. 9, párrafo 24, citada por Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Voto concurrente*

## II. EL JUICIO DE AMPARO EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

El juicio de amparo mexicano tiene su origen el 31 de marzo de 1841 en la Constitución yucateca, bajo el diseño de Manuel Crescencio Rejón, proyecto elaborado en diciembre de 1840 por este ilustre jurista mexicano. Los artículos 8o., 9o. y 62 de la Constitución yucateca constituyen los primeros preceptos vigentes que consagraron el juicio de amparo en México.<sup>4</sup>

Por lo que respecta al ámbito nacional, el amparo fue establecido en el documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas, expedido el 18 de mayo de 1847, con lo cual se introdujeron modificaciones a la Constitución de 1824, cuya vigencia había sido restablecida.

Dicha Acta de Reformas fue inspirada por Mariano Otero con el objetivo de proteger a las personas de los actos de autoridad que lesionaban en su perjuicio, y otorgó la posibilidad de que por virtud de dicho medio de control constitucional los gobernados pudieran oponerse a través de un procedimiento judicial a toda disposición general o acto de autoridad ante los tribunales federales, de conformidad con el artículo 25 de dicha Acta, estableciendo con ello la regla general de que la sentencia que otorgara el amparo no debía contener declaraciones generales, es decir, sus efectos inmediatos eran similares a los efectuados por virtud del control difuso de constitucionalidad y se reducían a la inaplicación de la ley o el acto al caso en concreto, con efectos *inter partes*.

En la actualidad, este proceso constitucional no se limita al estudio y defensa de los derechos fundamentales contra leyes y actos de la autoridad, sino que comprende diversos procedimientos por virtud de los cuales se hace un análisis de todo el complejo sistema jurídico de nuestro país. Esta realidad ha representado la dificultad para que el juicio de amparo cumpla con su verdadera finalidad: la protección de los derechos humanos contemplados en la Constitución y en los tratados internacionales, que permiten asegurar el derecho de acceso a la justicia, como presupuesto inequívoco del Estado constitucional de derecho, como instrumento de los gobernados frente al gobernante, que inciden en el equilibrio y límite del poder.

En esta tesitura, el pasado 10 de junio de 2011 se publicó un decreto que modificó la denominación del capítulo I del título I, así como diversos

---

del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, párrafo 41.

<sup>4</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-Fundación Konrad Adenauer-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 465.



artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma ha sido catalogada por muchos como la más importante en la historia constitucional, por su vinculación con los derechos humanos; no sólo representa una modificación nominal, sino un cambio estructural que alcanza a diversas estructuras procesales y constitucionales en nuestro sistema jurídico. Podría incluso decirse que permite la consolidación del derecho internacional de los derechos humanos al fortalecer las estructuras institucionales en diversos niveles que otorguen el cumplimiento de la carta magna, pero también de diversos valores y principios de fuente internacional.

El texto actual incorporó, entre muchos aspectos, dos que para la suscrita representan un cambio sustantivo en todo el sistema jurídico mexicano: el primero corresponde a la interpretación conforme, como herramienta de interpretación y aplicación de los derechos humanos, pues permite una nueva construcción del contenido de los derechos y, por ende, una mayor protección; asimismo, asegura el deber de cumplimiento por parte de los Estados para llevar a cabo el ejercicio de confrontación entre los derechos, principios y valores constitucionales, con aquellos plasmados en instrumentos de índole internacional, asegurando la tarea de las y los jueces del ejercicio del control de convencionalidad de leyes y actos como una obligación del Estado.

El segundo elemento es la incorporación al artículo 1o. de la Constitución del principio *pro persona* como eje rector en la interpretación de los derechos; esto significa que la interpretación del juez siempre deberá ser la más favorable a las personas. Lo anterior representó un cambio novedoso que alcanza funciones del Estado importantes en nuestro país, por ejemplo, la labor que realiza el Poder Judicial en la resolución de los casos en concreto, pues hoy representa una obligación en donde confluyen herramientas de interpretación, argumentación y decisión, incorporando mecanismos como la ponderación de derechos, de proporcionalidad y argumentación jurídica, necesarios para la adopción del criterio más favorecedor de la norma al caso en concreto.

Este nuevo mandato constitucional permite que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad no sólo con la Constitución, sino ahora con los tratados internacionales, creando un verdadero “bloque de constitucionalidad”, por lo que se reconoce la autonomía del derecho internacional y de los tratados como fuentes de derecho, que además se producen en el ámbito interno.

Se genera un verdadero cambio en la concepción del derecho, dando pie a una integración diversa que permite y obliga al análisis del derecho internacional de los derechos humanos como fuente del derecho en Méxi-

co, pero, además, asumiendo la creación de nuevos paradigmas en materia constitucional y procesal arraigados durante mucho tiempo.

En materia de juicio de amparo también se han dado grandes transformaciones, ya que el 6 de junio de 2011, previo a la tan importante reforma de derechos humanos, nuestro mecanismo por excelencia sufrió cambios trascendentales, los cuales le han permitido mayor alcance y protección, generando consecuencias sustantivas y funcionales para la tutela de los derechos, el acceso a la justicia y de la protección judicial.

Así, se amplió su esfera de protección, pues hoy se han incorporado los derechos humanos establecidos en instrumentos internacionales de carácter general. Por ello, la procedencia por violaciones a los derechos humanos contemplados en instrumentos internacionales constituye uno de los avances más significativos en el derecho mexicano.

También se incorporó la procedencia del interés legítimo, ya que el juicio de amparo sólo procedía cuando se acreditaba la existencia de un interés jurídico, con lo cual se restringía la posibilidad de acceso y dejaba a diversas autoridades fuera del control jurisdiccional. No se sustenta en la existencia de un derecho público subjetivo, el cual representaba la presencia de una norma jurídica que facultara al agraviado a promover un proceso de amparo. A partir de la incorporación del interés legítimo, dicha petición se sustenta en la situación especial que tiene el sujeto frente a la norma jurídica, lo cual permite que las personas impugnen actos de autoridad sin la necesidad estricta de acreditar ser titular de un derecho.<sup>5</sup>

La tradicional postura asumida desde el Poder Judicial federal generó una limitante en el derecho de acceso a la justicia, ya que no se podía hacer valer una violación si no existía una norma jurídica que facultara a la persona para promover por vía de amparo y, por tanto, que de manera objetiva fuera analizado por vía judicial. De este modo, la existencia del interés legítimo incorporado a partir de la reforma del 6 de junio de 2011 constituye una puerta de acceso a la justicia que permite que los responsables de la

---

<sup>5</sup> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

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

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

violación de derechos humanos sean juzgados y se pueda obtener una reparación integral del daño sufrido.

Cabe mencionar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha llegado a determinar que el artículo 8o., a la par del artículo 25 de la Convención Americana, consagra el derecho de acceso a la justicia. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios ha sostenido que un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I; 5o., fracción I, párrafo primero; 77, y 107, fracción I, de la Ley de Amparo.<sup>6</sup>

Desde la creación del juicio de amparo como garantía constitucional contemporánea, ha sido motivo de constantes reformas que han motivado su evolución progresiva hasta la actualidad. Es preciso destacar que las sentencias dictadas en el juicio de amparo tratándose de inconstitucionalidad de normas generales alcanzan una modificación sustantiva, pues a partir de la trascendental reforma señalada, existe la posibilidad de que por virtud de la declaratoria general de inconstitucionalidad la sentencia que se dicta en el proceso alcance los efectos generales (*erga omnes*), de acuerdo con el artículo 107 constitucional, que a la letra señala,

Quando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando

---

<sup>6</sup> Se sugiere revisar la tesis: 2a./J. 12/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 27, febrero de 2016, t. I, p. 763.

menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

El amparo en sí mismo constituye un derecho fundamental que ofrece la posibilidad de que los actos y normas generales puedan ser revisados por las autoridades jurisdiccionales, constituyéndose así como norma imperativa de derecho de acceso a la justicia.

Esto significa la posibilidad de nulidad *erga omnes* de una norma general, es decir, que sea aplicable a todas las personas sin que se requiera que cada una de manera individual promueva por su propio derecho, contribuyendo a la configuración de un mecanismo de garantía colectiva. Esta actividad resulta cotidiana en la mayoría de las jurisdicciones constitucionales del mundo, a través del análisis de constitucionalidad que llevan a cabo dichos órganos para verificar su conformidad con la Constitución y los tratados internacionales.

De esta forma, se asume la existencia de nuevas obligaciones por parte de las y los jueces de realizar un examen de adecuación de las normas jurídicas, lo cual permite que en efecto realicen por vía de la ponderación y/o proporcionalidad un verdadero control de constitucionalidad y de convencionalidad, ya que las normas de fuente internacional son normas constitucionales de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución, el cual, en su párrafo tercero, señala: “las normas se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales...”, generando un verdadero bloque de normas al cual estarán sujetas todas las normas inferiores y actos que se determinen en un Estado.

### III. LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL JUICIO DE AMPARO

Como se ha mencionado al inicio del presente documento, a partir de las trascendentales reformas en derechos humanos y juicio de amparo en nuestro país, se consolida un nuevo paradigma en la materia y con ello se reconocen nuevas obligaciones de los operadores jurídicos relacionadas con el acceso a la justicia, debido proceso y la eficacia directa de los procesos constitucionales, particularmente dentro del juicio de amparo.

De este modo y desde la perspectiva de que los recursos judiciales idóneos deben proteger y velar no sólo por el respeto a los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino también de aquellos plasmados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de

Costa Rica, la Corte ha considerado que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la norma interamericana es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante, determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener, y que en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo.<sup>7</sup>

Por ello, las exigencias que tiene nuestro actual proceso constitucional de amparo frente a la realidad de los derechos humanos, lo convierte en un instrumento integrador de los derechos fundamentales de fuente nacional y convencional; es decir, por virtud del amparo mexicano es posible realizar una interpretación conforme que concilie intereses en beneficio de la persona y que consiga el fin principal para el cual fue creado: la posibilidad de garantizar los derechos humanos.

En el modelo comparado, tal como indica José Luis Caballero, la cláusula de interpretación conforme se ha implementado como un envío interpretativo de las normas sobre derechos humanos presentes en la Constitución a los tratados internacionales. No sólo con relación al catálogo de derechos contenidos en los tratados, sino al instrumento en su totalidad, lo que incluye por supuesto la dimensión hermenéutica generada en los organismos a cargo de su aplicación y también a la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones emitidas por los mecanismos establecidos para su garantía, primordialmente las sentencias de los tribunales internacionales.<sup>8</sup>

No en vano a partir de dichas transformaciones se incorpora como una exigencia legítima la obligación de las y los jueces de realizar un ejercicio de ponderación y de considerar a su vez los principios de proporcionalidad cuando se efectúe la suspensión.

...los jueces decidirán sobre la suspensión con base en un análisis ponderado sobre la apariencia del buen derecho y el interés social, dicha norma constituye un mandato de optimización de un fin perseguido constitucionalmente, consistente en dar eficacia a la suspensión como instrumento de preservación de derechos humanos y de la materia del amparo, pero sin que se lastime el interés social, cuya preservación igualmente se encomienda al juez, en uso de su discrecionalidad, por lo que a éste corresponde adoptar la decisión que

---

<sup>7</sup> Véase *Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, cit., párrafo 60.

<sup>8</sup> Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2013, pp. 25-27.

se considere más óptima a la luz de las circunstancias de cada caso concreto para maximizar ese fin...<sup>9</sup>

Ferrer Mac-Gregor, por su parte, señala que la interpretación conforme es la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.<sup>10</sup>

El fenómeno de la interpretación en el derecho es una consecuencia ordinaria de la naturaleza que poseen las disposiciones normativas, por tanto, su análisis a la luz del paradigma de los derechos humanos es indispensable, en tanto que requieren de asignación de valores y de significados que el intérprete debe otorgar en su carácter de “intérprete calificado”, especialmente de aquellas normas que refieran derechos humanos, en donde dicha asignación debe apoyarse no sólo en las reglas jurídicas que el propio individuo ha creado, sino además en aquellos valores y principios que permitan una respuesta coherente y favorable para éstos.

Asimismo, la interpretación conforme se ubica también como una consecuencia inmediata del modelo de control constitucional que cada uno de los Estados adopta, por lo que, indiscutiblemente, depende en gran medida de la apertura que se presente para que los jueces puedan llevar a cabo una labor de integración de los derechos humanos.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Tesis: IV.2o.A.71 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 8, julio de 2014, t. II, p. 1105.

<sup>10</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, SCJN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

<sup>11</sup> P. LXVIII/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 551.

“PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. El mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y d) los criterios

Por lo tanto, la interpretación conforme como herramienta hermenéutica de interpretación representa una extensión concreta de materialización de los derechos por virtud de la interpretación, sobre todo en el entendido de que en la actualidad se afirma la existencia de una nueva parcela de estudio relacionada con la “interpretación de los derechos humanos”, necesaria para sentar las bases de la interpretación conforme y del ejercicio del control de convencionalidad. Ello porque implicará requerir nuevas habilidades para la integración del derecho interno de rango constitucional y desde luego de “normas” generales provenientes del sistema internacional de derechos humanos, lo cual traerá como consecuencia la construcción del contenido esencial de los derechos humanos como una tarea del juez.

La representación entonces del juicio de amparo, en este tenor, se traduce en un acto de justicia y una forma clara de otorgar reconocimiento al derecho a la justicia, a ser escuchados ante un tribunal competente de manera imparcial y a que se les aplique el derecho a un caso en concreto sometido a la jurisdicción, con todas las formalidades del proceso, ser oídos, vencidos, oportunidad procesal, plazo razonable, entre otros.

Lo anterior conlleva la obligación de estructurar normas y políticas institucionales al interior de los órganos jurisdiccionales para comprender que el proceso de amparo cumple con dos finalidades: la objetiva, que le permite ser una garantía constitucional a través de la cual se protegen derechos y libertades contemplados en la Constitución, por lo que su ejercicio de manera directa protege a la carta magna y opera como una garantía de defensa de la norma fundamental. Por otro lado, deberá entenderse al juicio de amparo en una dimensión subjetiva, la cual está destinada no sólo al cumplimiento de la Constitución, sino a la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales; es decir, no sólo se advierte su existencia como garantía, sino como derecho, que persigue la satisfacción plena de los mismos, por lo que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...

---

orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte”.

Por su parte, el artículo 25 del referido instrumento internacional señala que:

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...

En concordancia con lo señalado, el derecho halla sustento no sólo en normas internas, sino además en normas internacionales vinculantes para el Estado mexicano y para todas sus autoridades. Por lo que el derecho a la tutela judicial, al recurso judicial efectivo por virtud del amparo, consigue el cumplimiento de una de las principales funciones del Estado, que es la satisfacción de los derechos humanos, su respeto y en su caso garantía, incluso podríamos atrevernos a indicar que tiene por misión cumplir con los fines del derecho, en tanto conjunto de normas jurídicas encaminadas al cumplimiento de deberes y al respeto de los derechos.

Para fortalecer esta idea, convendría considerar la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, que refiere que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido interpretativo que la Corte, como tribunal especializado, en funciones de tribunal convencional en vía de control concentrado, emite como último intérprete de la Convención de los derechos humanos. La fuerza que vincula a las sentencias interamericanas encuentra sustento en el artículo 1o. de la Constitución y en la aceptación de la competencia contenciosa del sistema interamericano realizado por parte de nuestro Estado.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Véase el *Engrose de la contradicción de tesis 293/2011*, p. 56. Al respecto, señala: “La *jurisprudencia interamericana* se integra en un sistema de precedentes, según el cual todos los criterios interpretativos contenidos en una resolución dictada por la Corte Interamericana con motivo de un asunto de naturaleza contenciosa gozan de fuerza vinculante, sin necesidad de que se siga un procedimiento formal distinto. En este sentido, cada pronunciamiento del tribunal interamericano se integra a la *doctrina jurisprudencial interamericana*, cuya fuerza vinculante debe entenderse en clave de progresividad, es decir, como un estándar mínimo que debe ser recibido por los Estados que hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana para ser aplicados directamente, en forma armónica con la jurisprudencia nacional, o para ser desarrollados o ampliados mediante jurisprudencia que resulte más favorecedora para las personas”.



Desde luego, la tutela judicial efectiva implica una extensión mayor incluso del derecho de acceso a la justicia, en razón de que se vincula con su efectividad y ello obliga a considerar la finalidad del juicio de amparo relacionada con la reparación al daño causado por un acto de autoridad lesivo para los derechos humanos; es decir, no basta acudir a un tribunal y ser oído, la tarea fundamental del juez es hacerlos efectivos, por lo que si éstos han sufrido una lesión, se deberán emplear los mecanismos procesales necesarios para su reparación.

Este análisis es válido si comprendemos la verdadera dimensión de nuestro proceso constitucional y el panorama general en el que se ve inmerso; es decir, la dificultad que enfrente cualquier persona sólo para el reconocimiento de sus derechos, sin mencionar la dificultad técnica jurídica para hacerlos valer, sin dejar de mencionar que los mismos hallan sustento en la dignidad de las personas y que redundan en el cumplimiento a su vez de la Constitución.

Esta realidad que se nos presenta sin lugar a duda se relaciona directamente con el sistema judicial de impartición de justicia, la actuación de las y los jueces en un contexto contemporáneo, donde su función representa un verdadero reto para la eficacia de los derechos humanos, sin olvidar que es tarea inexcusable por parte de los Estados proveer de los mecanismos idóneos para la impugnación y, en su caso, reconocimiento de los mismos, por lo que la imposibilidad de las personas de acudir a los procesos jurisdiccionales, sin fijar posturas dramáticas, redundan en el fracaso de las instituciones y de los fines del derecho.

#### IV. CONCLUSIONES

Nuestro país no es ajeno a la reconfiguración del derecho constitucional y del derecho procesal, sobre todo a partir del fenómeno de “la internacionalización del derecho constitucional”. Lo que, tal como afirma Bidart Campos, nos lleva a ciertas reflexiones: la primera conduce a afirmar que la internacionalización de los diversos contenidos de naturaleza constitucional y simultáneamente la *constitucionalización* del derecho internacional permiten una transferencia de materias y cuestiones, clásicamente pertenecientes a la jurisdicción interna, pero que al constitucionalizar contenidos del derecho internacional, se hospedan en la jurisdicción interna para asignar concurrencia competencial entre ésta y la jurisdicción internacional, por lo que surge

la convergencia aditiva y la intersección solidaria que permiten alojar en la jurisdicción interna la competencia.<sup>13</sup>

Ello conduce a pensar que en la actualidad los procesos constitucionales destinados a la protección y ejercicio de los derechos y libertades en un Estado deberán ser regulados desde el derecho constitucional convencionalizado. La discusión del recurso judicial efectivo asociado al juicio de amparo representa una tarea pendiente por vincularse con una garantía de acceso a la justicia y, por lo tanto, un derecho fundamental, cuyo objetivo principal es la eficacia y realización material de los derechos en un Estado democrático y constitucional.

Con base en la premisa anterior, el Poder Judicial (*lato sensu*), que incluye a los jueces locales, federales y constitucionales, tiene como encomienda última, de conformidad con la Constitución y las normas internacionales, el cumplimiento de las normas de derecho que se aplican a las relaciones sociales, desenvueltas en un marco de poder político entre gobernados y gobernantes, y a su vez el fin máximo del imperio de la norma, así como el cumplimiento de los fines del derecho, que hallan su base en principios y valores de respeto, dignidad y reconocimiento de estándares mínimos para las personas.

Por consiguiente, hoy resulta indispensable el fortalecimiento de mecanismos idóneos que protejan y sobre todo garanticen los derechos humanos de las personas, que conlleve a que las y los jueces y demás autoridades respeten la Constitución vigente, tanto para el acceso a la justicia por medio de tribunales independientes, imparciales y competentes, como para la incidencia real en que éstos se vean materializados.

---

<sup>13</sup> Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, UNAM, 2003, p. 469.

## EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN EL JUICIO DE AMPARO

Ximena PUENTE DE LA MORA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El juicio de amparo como instrumento de protección de derechos humanos*. III. *Reforma al artículo 6o. constitucional*. IV. *Deferencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. V. *Conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN

Derivado de las reformas de junio de 2011 en materia de derechos humanos, el Estado mexicano adoptó una nueva forma de interpretar y aplicar las normas que contemplan tales derechos, modificando la forma de impartir justicia por parte de los órganos del Estado.

De esta forma, se impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, en caso de que se presenten violaciones a derechos humanos, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones, de acuerdo con los procedimientos previstos en la ley.

De ahí que resulte importante traer a cuenta que dichas reformas no fueron las únicas que tuvieron como efecto fortalecer los derechos reconocidos por el Estado mexicano, ya que con similar efecto y sentido el 7 de febrero de 2014 se dotó al otrora Instituto Federal de Acceso a la Información

---

\* Doctora en Derecho; presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

y Protección de Datos de autonomía técnica y de gestión para que sus resoluciones fueran definitivas e inatacables, además de otros cambios de suma importancia que tuvieron como finalidad fortalecer el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

Es por eso que en relación con el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, los particulares gozan de una amplia salvaguarda, puesto que, por un lado, se encuentra el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual tiene como función primordial velar por el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales a través de sus procedimientos específicos, y por el otro lado se encuentra el Poder Judicial, con su ineludible función de resolver las controversias que surjan entre los particulares y el Estado, específicamente a través del juicio de amparo.

Por ello, si bien es cierto que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos de Primera; de Gobernación, y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia de la Cámara de Senadores (origen de la reforma constitucional), se explicó que era necesario elevar a nivel constitucional la disposición que expresamente prevé que los sujetos obligados, por regla general, no tienen medio de defensa en contra de las determinaciones del Instituto, y que, para ellos, son definitivas, vinculantes e inatacables; también lo es que se precisó que los particulares sí pueden inconformarse, en sede constitucional, contra las resoluciones de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

De ahí que los particulares cuentan con medios de defensa adecuados para que en el momento en que consideren que los actos de determinada autoridad están causando perjuicio en sus derechos de acceso a la información y protección de datos personales, puedan acudir ante la instancia correspondiente a hacer valer tales violaciones.

## II. EL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

A manera de introducción, cabe mencionar que el juicio de amparo tiene tres antecedentes importantes, a saber:

- a) La Constitución yucateca de 1841.
- b) El Acta de Reformas a las Constitución de 1824, cuyas bases fueron elaboradas por Mariano Otero en 1847.

- c) La Constitución de 1857 en los artículos 101 y 107, donde se consagró definitivamente la institución.<sup>1</sup>

Dichos antecedentes han sentado las bases para construir lo que hoy se conoce como juicio de amparo, que aun cuando ha sufrido distintas reformas a lo largo de los años, el objetivo de la institución siempre fue la de proteger los derechos de las personas contra los actos de la autoridad.

A este respecto, el juicio de amparo se refiere al procedimiento por virtud del cual se busca la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución federal y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, que han sido violados por las autoridades, teniendo como efecto primordial restituir al quejoso en el goce de éstos en el estado en que se encontraban antes de ocurrir la violación.

Actualmente, el juicio de amparo cobra especial relevancia, toda vez que se constituye como el medio de impugnación de última instancia para los actos y resoluciones judiciales y administrativas que por alguna u otra razón general causan perjuicio a los ciudadanos. Es decir, una vez agotados los procedimientos previstos en ley para revocar o modificar las actuaciones de la autoridad, el particular puede optar por promover un juicio de amparo y de esta forma lograr que se le restituya en el goce del o de los derechos violentados.

Es por eso que en el supuesto de que los particulares consideren que un determinado acto de autoridad les depara perjuicio, por ejemplo, en caso de que consideren violentado su derecho de acceso a la información o a la protección de datos personales, tienen la posibilidad de acudir ante el Poder Judicial de la Federación a hacer valer sus inconformidades y de esta forma lograr que se les restituya en el goce del derecho violado.

### III. REFORMA AL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, las reformas en materia de derechos humanos abren la puerta para nuevas interpretaciones que tendrán siempre como objeto brindar al particular la protección más amplia.

Ahora bien, en materia de derecho de acceso a la información y protección de datos personales, el 7 de febrero de 2014 el constituyente permanente decidió reformar el artículo 6o. de la Constitución federal con el objeto de reforzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo cual

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa, 2006, p. 253.

tendrá como efecto promover la participación ciudadana en la vida pública, consolidando un Estado democrático.

En este sentido, una de las mayores virtudes de la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 fue la maximización del derecho de acceso a la información, puesto que se garantizó que el ejercicio de dicho derecho fundamental sea el mismo para cualquier persona sin importar la entidad federativa en que se encuentre, es decir, fue una reforma que, materializando el principio de universalidad de los derechos humanos —consistente en que las personas, por el simple hecho de serlo, gozan de los mismos derechos reconocidos tanto a nivel constitucional como a nivel internacional— logró unificar el ejercicio del derecho de acceso a la información en México, toda vez que estableció las bases y principios que deben formar parte de todas las legislaciones de las entidades federativas.

Pero, sin duda, el cambio de naturaleza jurídica del Instituto se tradujo en la mayor garantía de un ejercicio del derecho de acceso a la información libre de obstáculos. Esto es así, toda vez que anterior a la reforma constitucional, la naturaleza del Instituto era la de un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Esto es, el Instituto era la autoridad en materia de acceso a la información en el ámbito de la administración pública federal, ya que el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de junio de 2002, lo constituía como un órgano que tenía a su cargo la vigilancia del cumplimiento de la ley en materia de derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Es decir, el órgano garante se encontraba limitado por la Constitución federal y por las leyes en materia de transparencia para vigilar únicamente el cumplimiento del derecho de acceso a la información en la administración pública federal; de esta forma, se comenzaron a generar problemas de coordinación, toda vez que no existían bases mínimas que establecieran la manera en que se iba a ejercer tal derecho.

De ahí que uno de los sentidos de la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 fue fortalecer las atribuciones de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección a los datos personales, otorgándoles autonomía constitucional con la finalidad de generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación para que de esta forma se crearan estándares mínimos de transparencia y acceso a la in-

formación en el país para así estar en aptitud, y actitud, de alcanzar los más altos niveles de ejercicio del derecho de acceso a la información en los tres órdenes de gobierno.

Así, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se erige como un organismo autónomo que es el garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados a raíz de la reforma al artículo 6o. constitucional, que pretende fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país a través de la transparencia y el acceso a la información pública.

#### IV. DEFERENCIA AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Ahora bien, cabría preguntarse cuál es el papel del juez al momento de revisar las resoluciones que emite el Instituto en ejercicio de las atribuciones que por mandato constitucional le fueron conferidas. Pero antes de abordar este tema es importante precisar los niveles de escrutinio que pueden realizar los jueces constitucionales al momento de ejercer el control de constitucionalidad.

Así, encontramos que la doctrina ha reconocido dos tipos de análisis que pueden realizar las autoridades jurisdiccionales, los cuales se resumen en lo siguiente:

- a) *Escrutinio estricto*: el cual se traduce en un análisis profundo del derecho en controversia, de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, siempre procurando brindar al particular la protección más amplia, así como analizar el estricto apego a los principios de universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad.
- b) *Escrutinio débil*: el cual se traduce en limitar la revisión al principio de legalidad, es decir, que dichas resoluciones se encuentren fundadas y motivadas sin ahondar en la constitucionalidad de la resolución, confiando en que el órgano especializado lo hizo de tal forma que no contraviene principios constitucionales o normas de derechos humanos nacional e internacionalmente reconocidos. Al respecto, José Pusterla, catedrático de derecho administrativo en la Universidad Nacional del Comahue, en su artículo “Los distintos niveles de escrutinio judicial y la República democrática”, señala:

Este clásico test, parte siempre de la presunción de la validez constitucional de las normas o actos. Por ende, quien alega la inconstitucionalidad debe acreditarla, quebrando así la mentada presunción que se le atribuye tradicionalmente a todo acto legislativo o ejecutivo. Por más visible que pudiera ser la contradicción con la Constitución Nacional, según este sistema habrá que realizar siempre un test de razonabilidad de la norma atacada pero que se presume constitucional.<sup>2</sup>

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que existen dos niveles de análisis de la constitucionalidad: uno de carácter ordinario y otro de nivel intenso. El primero debe realizarlo el juez constitucional en los asuntos que no incidan directamente sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo, como ocurre en la materia económica o financiera. En cambio, el escrutinio estricto se actualiza cuando el caso que se tenga que resolver involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o., párrafo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y/o por los tratados internacionales, o se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

Ahora bien, una vez asentadas estas bases, surge el cuestionamiento de cuál es el tipo de análisis que debe emplear el Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios de amparo promovidos con motivo de las resoluciones del Instituto en los recursos de revisión.

En principio, cabe mencionar que el legislador le atribuyó una competencia exclusiva al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer de los procesos relacionados con la protección del derecho de acceso a la información y datos personales; en consecuencia, la competencia en esta materia se encabeza por el Instituto.

Es decir, lo que se buscó con el fortalecimiento de facultades al Instituto es lograr el mejoramiento al libre acceso a la información plural y oportuna, así como el derecho de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, y, en consecuencia, lograr una justicia pronta, oportuna y eficaz, toda vez que no puede desconocerse que los procesos internos del referido

---

<sup>2</sup> Pusterla, José, “Los distintos niveles de escrutinio judicial y la República democrática”, *DPI Diario*, Argentina, 2015, p. 1.



Instituto, al ser éste el órgano especializado en la materia, son desarrollados con estricto apego a la Constitución federal y a las leyes que lo rigen.

De ahí que podría considerarse que toda vez que el constituyente permanente dotó al Instituto de facultades especiales en materia de derecho de acceso a la información y protección de datos personales, el Poder Judicial de la Federación al momento de conocer de un juicio de amparo derivado de la resolución a un recurso de revisión emitido por el Instituto en donde se realiza una interpretación sobre las materias en las que es órgano garante, dicho juicio de amparo debe analizarse bajo la perspectiva fijada por el Instituto.

En estos términos, no sería función del Poder Judicial federal analizar rigurosamente las determinaciones e interpretaciones que en materia de transparencia y acceso emita el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues un control estricto sobre sus actuaciones conduciría a que el juez constitucional sustituyera en funciones a ese órgano, esto es, se convirtiera en el órgano garante, cuando expresamente el poder reformador de la Constitución dispuso quién realizaría esa función.

A su vez, en relación con este tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio:

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES.

Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO Estricto DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, *en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este alto tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado —y entre ellos, el juzgador constitucional— deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.* De esta manera, resulta evidente que la Constitución federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de

la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. *Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado*, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso —o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo—, pues no es función del Poder Judicial federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias (énfasis añadido).<sup>3</sup>

Del criterio antes transcrito se desprende que cuando la Constitución federal establezca una determinada atribución con amplia libertad de discrecionalidad, el análisis constitucional que se realice debe ser poco estricto con el objeto de no vulnerar la intención del legislador. Ahora bien, en materia de transparencia y acceso a la información, la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciadora del Estado, por lo que en esta esfera un control muy estricto llevaría al juez constitucional a sustituir la función que corresponde a un órgano constitucional al que se dotó de plena autonomía para tomar las decisiones relativas.

Bajo este criterio, si una autoridad tiene mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se vería limitada.

Posteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio:

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. AL RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO RELACIONADOS CON ESTOS DERECHOS, LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A LIMITAR SU ANÁLISIS A LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. *Los órganos del Poder Judicial de la Federación cuando ejercen control de constitucionalidad, no están constreñidos a guardar deferencia respecto a las interpretaciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en relación con los*

<sup>3</sup> Tesis 1a./J. 84/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 29

*derechos al acceso a la información pública y a la protección de datos personales, pues su parámetro de análisis lo constituye el marco constitucional general en materia de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales aplicables. Lo anterior no implica que el tribunal de amparo se sustituya en las funciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales; simplemente denota el pleno ejercicio de la facultad de efectuar el control de regularidad constitucional sobre las interpretaciones realizadas por parte de una autoridad del Estado mexicano, en términos de las atribuciones conferidas a los órganos del Poder Judicial de la Federación en los artículos 103 y 107 de la Constitución federal. Consecuentemente, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación resuelvan juicios de amparo relacionados con los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, no están obligados a limitar su análisis a la interpretación del Instituto respecto a los alcances de tales derechos (énfasis añadido).<sup>4</sup>*

De la transcripción previa se desprende lo contrario a lo que se había sostenido antes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que si bien el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es un órgano autónomo constitucional especializado en la materia de acceso a la información y protección de datos personales, eso no significa que el Poder Judicial de la Federación no pueda realizar un análisis de constitucionalidad estricto a las resoluciones emitidas en los recurso de revisión.

Sobre esta línea de ideas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentó lo siguiente:<sup>5</sup>

*Contrariamente a la pretensión del Instituto, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales constitucionales del Poder Judicial de la Federación resuelvan juicios de amparo que versen sobre los derechos al acceso a la información o a la protección de datos personales no están obligados a limitar su análisis a la interpretación que haga el IFAI, ahora INAI, acerca de los alcances de esos derechos, las normas generales relativas o los actos de aplicación en la materia.*

Cuando se expidió la LFTAIPG en 2002, el Instituto previsto en ésta (el IFAI) tenía la calidad de un organismo descentralizado de la administración pública federal, dependiente del presidente de la República. Su capacidad reguladora y de supervisión se limitaba a los órganos y dependencias del ámbito del Ejecutivo Federal.

---

<sup>4</sup> Tesis 2a. XIX/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 30, t. II, mayo de 2016, p. 1371.

<sup>5</sup> Amparo en revisión 737/2015, p. 31.

...

*La Constitución también prevé que, para los sujetos obligados, las resoluciones del órgano garante son vinculatorias, definitivas e inatacables. Sólo se contempla un recurso ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede ser accionado por el Consejero Jurídico en caso de que alguna resolución del INAI pueda poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia (artículo 6o., fracción VIII, séptimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).*

*Sin embargo, esta regla es aplicable sólo para los sujetos obligados, pues resulta claro que los particulares sí pueden impugnar las resoluciones del INAI, como órgano constitucional autónomo, a través del juicio de amparo. Esto inclusive se especificó en el proceso legislativo de reforma constitucional.*

*Igualmente, las resoluciones que emita el INAI, como órgano constitucional autónomo, para efectos del juicio de amparo, son actos formalmente administrativos, aunque no se trate de una dependencia del Ejecutivo Federal. Por lo tanto, su impugnación a través de este juicio constitucional se rige por las reglas previstas en el artículo 107, fracción IV, de la Constitución federal, y 107 de la Ley de Amparo (énfasis añadido).*

En efecto, debe decirse que no pasa inadvertido para la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, conforme al artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional, el Instituto es el órgano regulador del Estado mexicano que tiene encomendada la función de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Sin embargo, también señala que el Poder Judicial de la Federación tiene encomendada la función constitucional de resolver si alguna norma general, acto u omisión de autoridades —cualquier autoridad, como el Instituto— es violatorio de derechos humanos o de sus garantías. En este sentido, conforme a la Constitución, el Poder Judicial de la Federación tiene la atribución de pronunciarse en amparo sobre la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones provenientes de autoridades del Estado mexicano, aunque se trate del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En ejercicio de esta facultad, cuando a los órganos del Poder Judicial de la Federación —la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito— se les plantee el escrutinio en sede constitucional, a través del juicio de amparo, de la impugnación de alguna norma general, acto u omisión del Instituto, deben analizar el asunto sometido a su potestad con base en las reglas interpretativas previstas en el artículo 1o., párrafo 2, constitucional. Esto es, en todo juicio deben interpretarse las normas de derechos humanos de conformidad con la propia Constitu-

ción y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. De esta forma, los órganos del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de jueces constitucionales, no están constreñidos a tener alguna deferencia especial en relación con los actos, normas, omisiones o interpretaciones que efectúe el Instituto, toda vez que su parámetro de análisis lo constituye el marco constitucional general de protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte.

Lo anterior, a juicio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no implica que el tribunal de amparo se sustituya en las funciones del órgano garante del derecho al acceso a la información y protección de datos; simplemente implica el pleno ejercicio de la facultad de efectuar el control de la regularidad constitucional de las normas generales, actos u omisiones de una autoridad del Estado mexicano, en términos de las facultades conferidas a los órganos del Poder Judicial de la Federación por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de que en la ley suprema no se estableció restricción o salvedad alguna respecto de los actos del Instituto para que los particulares que se sientan agraviados por una determinación o resolución de ese organismo constitucional autónomo puedan acudir a solicitar la protección de la justicia constitucional por la vía del juicio de amparo.

## V. CONCLUSIÓN

Es evidente que la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos, así como las posteriores reformas que se encuentran encaminadas a fortalecer el catálogo de derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución federal como en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, han traído interpretaciones novedosas por parte de los jueces, que tienen como finalidad favorecer a los ciudadanos y evitar que los actos derivados de las autoridades del Estado les generen perjuicio.

Ejemplo de este fortalecimiento a los derechos humanos son los criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las facultades del juez constitucional para analizar de manera estricta las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual, aun cuando su naturaleza jurídica es la de un órgano constitucional autónomo especializado en el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, está sujeto a un escrutinio estricto por parte de los jueces constitucionales.

Por todas las razones expuestas, es claro que la intención del legislador es fortalecer el Estado de derecho, en el que el parámetro que guíe el actuar de las autoridades sea el pleno respeto a los derechos humanos, brindando siempre la más amplia protección a los particulares.

## EL JUICIO DE AMPARO Y SU ÁMBITO PROTECTOR. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA SUPREMA CORTE EN MATERIA DE TORTURA

Francisco VÁZQUEZ-GÓMEZ BISOGNO\*

SUMARIO: I. *Las garantías constitucionales y el rule of law: demos al diablo el beneficio de la ley.* II. *La tortura y los casos concretos.* III. *El concreto ámbito protector del amparo en materia de tortura.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

### I. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y EL *RULE OF LAW*: DEMOS AL DIABLO EL BENEFICIO DE LA LEY

Todos como ciudadanos estamos expuestos a que en cualquier momento a través de esta práctica nos arranquen una confesión en la cual aceptemos la comisión de ilícitos que no cometimos...<sup>1</sup>

Arturo REQUESENS GALNARES

Deseo comenzar agradeciendo a los doctores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García la amable invitación que me formularan para participar en esta obra colectiva que tiene por objeto reflexionar, en el marco del Centenario de la Constitución mexicana de 1917, acerca de una de las

---

\* Profesor titular de Teoría constitucional y Derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana.

<sup>1</sup> Requesens Galnares, Arturo, “La confesión arrancada bajo tortura y el problema de la impunidad”, *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, núm. 37, mayo-junio de 1999, p. 109, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/37/pr/pr27.pdf>.

instituciones jurídicas que ha adquirido carta de naturalización dentro de la “teoría de la Constitución”<sup>2</sup> de nuestro país: el juicio de amparo.

Para nadie es desconocido el principio anglosajón que da cuenta de la relación que guardan las garantías y los derechos en todo orden jurídico, al punto de que afirman los juristas de aquella tradición jurídica que “sin garantías no hay derechos”. Así, el juicio de amparo se erige hoy en esa garantía que hace patente en nuestro sistema aquello que ya hemos afirmado en otras entregas: que el amparo es una idea revolucionaria —misión constitucional a cargo de los jueces— consistente en que los tribunales de la Federación amparen a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de sus derechos contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados.<sup>3</sup>

Es por ello que la Constitución mexicana difícilmente puede entenderse al margen de la evolución (o involución) del *juicio de amparo*. En pocas palabras, el estatus que guarde tal proceso constitucional es indicador —en nuestro país— del grado y nivel de constitucionalismo que hemos logrado concretar. En definitiva, son las garantías constitucionales las que, en no pocas ocasiones, permiten concretar de mejor manera esa idea de limitar al poder a través del derecho.

Sobre la importancia que tienen las garantías, como lo es el juicio de amparo en el nivel y grado del constitucionalismo en un orden nacional, resulta fundamental atender a uno de los teóricos ingleses que desde finales del siglo XIX ya había utilizado tal concepto al referirse al *rule of law* y, lo que es más, había determinado su contenido. Albert Venn Dicey, en su *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), al analizar las características del Estado inglés, señalaba que el *rule of law* es una expresión que comprendía, al menos, tres concepciones afines, pero claramente diferenciables.

En primer lugar —refería Dicey—, el *rule of law* significa la erradicación de toda arbitrariedad, al punto de que los hombres no deben sufrir, en su persona o sus bienes, la actividad estatal, a menos que esta afectación se derive de alguna violación al derecho y de acuerdo con los procedimientos

---

<sup>2</sup> De acuerdo con José Ramón Cossío, la “teoría de la Constitución” se hace consistir del conjunto de hipótesis, planteamientos o tesis que se formulan para caracterizar, estudiar o describir a una Constitución en lo individual. Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “La teoría constitucional moderna (lecciones para México)”, *Metapolítica*, vol. 4, núm. 15, 1999, pp. 102 y 103.

<sup>3</sup> Vázquez-Gómez B., Francisco, “El proceso al servicio de los derechos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 26, enero-junio de 2012, p. 446.



seguidos ante los tribunales. De esta forma, el *rule of law* puede claramente contrastarse con aquellos sistemas de gobierno que están basados en el ejercicio de un poder amplio, arbitrario o discrecional.<sup>4</sup>

En segundo lugar —sigue afirmando el profesor inglés—, el *rule of law* implica que nadie se encuentre por encima del derecho, es decir, que todos los hombres y autoridades, cualquiera que sea su rango o condición, deben estar sujetos al derecho y ser susceptibles de enjuiciamiento por parte de los tribunales. Nótese el énfasis señalado por Dicey, en el sentido de que todos —gobernantes y gobernados— deben permanecer sometidos al imperio del derecho.<sup>5</sup>

Por último, y en tercer lugar, Dicey señalaba que el *rule of law* debe ser entendido como el predominio del espíritu del derecho, toda vez que la Constitución se funda en el predominio del *imperio del derecho*, el cual no se limita a las normas escritas. Así, una de las diferencias de esta clásica concepción inglesa, en relación con otras tradiciones jurídicas, radica en que la seguridad de los derechos individuales deriva de las sentencias de los tribunales dictadas con base en ese *imperio del derecho*, y no, como ocurre en otras latitudes, en que tales derechos se encuentren o no positivados en la Constitución.<sup>6</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, nos pareció oportuno que en el marco de esta conmemoración —los 100 años de la Constitución mexicana— pu-

---

<sup>4</sup> Al respecto, Dicey mencionaba que: “When we say that the supremacy or the rule of law is a characteristic of the English constitution, we generally include under one expression at least three distinct though kindred conceptions. We mean, in the first place, that no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary Courts of the land. In this sense the rule of law is contrasted with every system of government bases on the exercise by persons in authority of wide, arbitrary, or discretionary powers of constraint”. Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Elibron Classics, 2005, pp. 183 y 184, <http://books.google.com.mx/>.

<sup>5</sup> Dicey sostenía que: “We mean in the second place, when we speak of the rule of law as a characteristic of our country, not only that with us no man is above the law, but (what is a different thing) that here every man, whatever be his rank or conditions, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals”. *Ibidem*, p. 189.

<sup>6</sup> Dicey formula lo siguiente: “There remains yet a third and different sense in which the rule of law or the predominance of the legal spirit may be described as a special attribute of English institutions. We may say that constitution is pervaded by the rule of law on the ground that the general principles of the constitution (as for example the right to personal liberty, or the right of public meeting) are with us the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before Courts; whereas under many foreign constitutions the security (such as it is) given to the rights of individuals results, or appears to result, from the general principles of the constitutions”. *Ibidem*, p. 191.

diésemos profundizar someramente en uno de los temas que de manera más importante colocan en entredicho al constitucionalismo mismo. Nos referimos, claro está, a la práctica de la tortura y a la forma en que el juicio de amparo ha servido como “catalizador”<sup>7</sup> para erradicar su práctica y, por tanto, concretar el constitucionalismo en un ámbito especialmente sensible en cualquier Estado que se precie de ser constitucional y democrático de derecho.

No por nada, nuestra Constitución Política —afirma don Sergio García Ramírez—, que contiene numerosas estipulaciones destinadas a preservar valores fundamentales del ser humano en el trato con agentes de autoridad, cuenta con mandatos a propósito de la tortura. Es expresa y categórica la reprobación de esta práctica, que alguna vez figuró entre las medidas procesales y ejecutivas de común y “legítima” aplicación.<sup>8</sup>

Por lo anterior, no hay duda que resulta estremecedor reflexionar sobre las palabras que a modo de exordio hemos propuesto. Afirma Requesens: “¡todos los ciudadanos podríamos ser objeto de tortura!”. Ahora bien, no cerramos los ojos a la forma en que muchos mexicanos —no muy imbuidos en la tradición jurídica del *rule of law*— suelen reaccionar ante el ámbito protector del amparo tratándose de casos de tortura. No pocos suelen pensar que el amparo se ha convertido en una institución que protege delinquentes y propaga la impunidad. No dudamos que haya casos en los que la verdad histórica y la verdad jurídica no se correspondan, pero lo cierto es que si lo pensamos un poco, ese ámbito protector —el cual hasta ahora quizá nunca hemos necesitado— resulta fundamental fortalecerlo para consolidarlo, no en beneficio de delinquentes, sino en beneficio propio.

Cuando pienso en ello, me viene a la mente aquella escena de la formidable obra de teatro de Robert Bolt, que dio lugar a una gran película: *Un hombre para la eternidad* (*A Man for All Seasons*, título original de la obra de teatro y de la película), la cual diera cuenta de la vida de Tomás Moro. Permítame, querido lector, recordar brevemente dicha escena:

Richard Rich, el hombre cuya traición llevaría a Moro a la muerte, acaba de salir de escena, profiriendo amenazas veladas. William Roper, el futuro yerno de Moro, le dice: “¡Háble arrestar!”. Moro: “¿Por qué?”. “Por difamación. Es

<sup>7</sup> “Catalizador”, que estimula el desarrollo de un proceso. Fuerza, voluntad catalizadora. Véase *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Real Academia Española, <http://buscon.rae.es/draeI/>.

<sup>8</sup> García Ramírez, Sergio, “La nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991. Antecedentes y comentarios”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 181-182, enero-abril de 1992, pp. 197 y 198.

un traidor”. Margarita, la hija de Moro, añade: “Padre, es un hombre malo”. Moro contesta: “No hay una ley contra esto”. Roper: “Sí, la hay. La ley de Dios”. Moro: “Entonces, que Dios le arreste”. Roper: “¡Eso es sofisticación sobre sofisticación!”. Moro le responde: “No, es mucho más sencillo. Yo sé lo que es legal, no lo que es correcto. Y yo me atenderé a lo que es legal”. Alicia, la mujer de Moro, interviene: “Mientras tú hablas, Rich se ha marchado”. Moro: “Pues que se marche, así sea el mismísimo diablo, mientras no haya violado la ley”. Roper: “Pero, ¿tú darías al diablo el beneficio de la ley?”. Moro: “Sí. ¿Qué harías tú? ¿Te saltarías la ley para ir tras el diablo?”. Roper: “¡Me saltaría todas las leyes de Inglaterra para lograrlo!”.

Moro le responde: “¡Oh! Y cuando hayas destruido la última ley, y el diablo dé la vuelta y vaya a por ti, ¿dónde te refugiarás, Roper? Este país está sembrado de leyes de costa a costa: de leyes de hombres, no de leyes de Dios. Y si tú te las saltas, ¿piensas que podrás mantenerte en pie cuando soplen los vientos que tú mismo habrás levantado? Sí: daría al diablo el beneficio de la ley... para mi propia seguridad”.<sup>9</sup>

Afirma Argandoña que

Moro sabía también que él no era Dios y no podía juzgar a Rich, ni actuar contra él, porque Rich no había hecho nada contra la ley. Si Moro hubiese actuado contra Rich fuera de la ley, los demás podían también actuar contra Moro fuera de la ley. Y si Moro hubiese manipulado la ley para ir contra Rich, los demás podían también cambiar la ley para ir contra Moro.<sup>10</sup>

Por tanto, ¡no debemos dudar!: que el amparo tienda su ámbito protector en casos de tortura, aun cuando pudiera significar dar al diablo el beneficio de la ley es, al final de cuentas, protegernos a nosotros mismos en aquellas circunstancias en las que estemos siendo injustamente acusados e, incluso, hayamos sido víctimas de la tortura. De ahí la trascendencia del presente tema. Veamos.

## II. LA TORTURA Y LOS CASOS CONCRETOS

Este rol central de la prohibición de la tortura se manifiesta en que esta acción es considerada un claro ejemplo de una norma absoluta en el derecho internacional de los

<sup>9</sup> Argandoña, Antonio, “¿Respetar la ley?”, *El País*, 26 de septiembre de 2001, [http://elpais.com/diario/2001/09/26/catalunya/1001466440\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2001/09/26/catalunya/1001466440_850215.html).

<sup>10</sup> *Idem*.

derechos humanos [en tanto que] no puede restringirse ni suspenderse en ninguna circunstancia.<sup>11</sup>

Claudio NASH ROJAS

Comencemos por recordar que de la competencia que arroga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a cada una de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se sigue que los casos de tortura sólo pueden ser conocidos por la Primera Sala, toda vez que ésta conoce de asuntos civiles y penales, mientras que la Segunda Sala conoce de asuntos administrativos y laborales.

Por tanto, el presente estudio pretende “fotografiar” el estado de la cuestión en torno a la doctrina jurisprudencial que la Primera Sala de la SCJN ha diseñado derivado de las resoluciones al amparo en revisión 703/2012 y del amparo directo en revisión 90/2014, asuntos en los que se emitieron importantes criterios en dicha materia.

## 1. *Amparo en revisión 703/2012*

### A. *Antecedentes*

El 30 de enero de 2010, en Ciudad Juárez, Chihuahua, mientras se realizaba el crimen que posteriormente fue conocido como “masacre de Villas de Salvárcar”, un grupo de personas arribó al lugar del evento en diversos vehículos portando armas. Al ingresar, algunos dispararon contra las víctimas asistentes, lo que ocasionó la muerte de quince de ellas, así como lesiones en diez más.

El 3 de febrero de 2010, el quejoso fue interceptado, detenido y trasladado a las instalaciones militares de Ciudad Juárez, en donde, de acuerdo con su dicho, fue torturado durante 30 horas para que confesara su participación en los hechos. Posteriormente, el 11 de febrero de 2010, el Juzgado de Distrito Judicial de Bravos, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, le dictó auto de vinculación a proceso.

Ante esto, promovió juicio de amparo y alegó violación a sus derechos humanos reconocidos en los artículos 1o., 14, 16, 17, 19 y 20 de la Consti-

---

<sup>11</sup> Nash Rojas, Claudio, “Alcance del concepto de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2009, p. 588, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2009/pr/pr34.pdf>.

tución mexicana. Sin embargo, el Juzgado de Distrito negó el amparo bajo las siguientes consideraciones:

- El auto de vinculación a proceso se ajustó a los requisitos de forma y fondo previstos en el artículo 19 constitucional, en relación con los diversos 280 y 282 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua (requisitos para vincular a proceso).
- No se le violó su derecho de defensa, ya que el defensor público lo asistió en sus diversas declaraciones.
- La confesión vertida no constituía una violación del derecho a la autoincriminación, pues el artículo 20, apartado B, fracción II, constitucional concede el derecho a las personas de declarar o guardar silencio desde el momento de su detención, señalando como requisito de validez, que sea rendida con la asistencia de defensor, lo cual aconteció en el caso particular.
- En cuanto a la tortura alegada, no se acreditó medio de prueba alguno que demostrara su existencia, por lo que no existieron elementos para invalidar su confesión. Con ello se atribuía la carga de la prueba al accionante para acreditar su versión defensiva.

Inconforme con lo anterior, el quejoso promovió recurso de revisión, el cual fue analizado por la SCJN.

### B. Resolución de la SCJN

El 6 de noviembre de 2013, la Primera Sala arribó a las siguientes conclusiones:

- Las personas que denuncien actos de tortura tienen el derecho a que las autoridades intervengan de forma expedita para que su acusación sea investigada y, en su caso, examinada a través de un procedimiento penal.
- La obligación de proteger ese derecho recae en todas las autoridades del país, y no sólo en aquellas que deban investigar o juzgar el caso.
- Atento al principio interpretativo *pro persona*, para efectos del mencionado derecho, debe considerarse como denuncia de un acto de tortura a todo tipo de noticia o aviso que sobre ese hecho se formule ante cualquier autoridad con motivo de sus funciones.

- Cuando una persona ha sido sometida a coacción para quebrantar la expresión espontánea de su voluntad, deben excluirse las pruebas obtenidas mediante la misma.<sup>12</sup>

Asimismo, la Primera Sala destacó que, atendiendo a que

...el artículo 22, primer párrafo, de la [CPEUM], proscribe la tortura, mientras que el artículo 29 de la propia Constitución... enfatiza que la prohibición de tortura y la protección a la integridad personal son derechos que no pueden suspenderse ni restringirse en ninguna situación, incluyendo los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto... la tortura actualiza una categoría especial y de mayor gravedad que impone hacer un análisis cuidadoso bajo los estándares nacionales e internacionales, tanto en su impacto de violación de derechos humanos como de delito.<sup>13</sup>

Finalmente, determinó que cuando una persona manifiesta haber sufrido tortura, o se tuvieran datos de la misma, la autoridad debe cumplir determinadas obligaciones, entre las que destacan, a saber: 1) dar vista al Ministerio Público para que inicie una investigación; 2) verificar la veracidad de la denuncia, y 3) realizar exámenes médicos, independientemente del tiempo transcurrido desde la comisión de la tortura.<sup>14</sup>

De esta manera, la Primera Sala de nuestro máximo tribunal concluía que la prohibición de la tortura y la protección a la integridad personal son derechos que no pueden suspenderse ni restringirse en ninguna circunstancia, y que el derecho a no ser objeto de tortura, ni de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, es un derecho absoluto con carácter de *ius cogens*; consecuentemente, las autoridades tienen la obligación de prevenir, investigar y sancionar la tortura.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, mayo de 2014, tesis 1a. CCVI/2014 (10a.).

<sup>13</sup> *Ibidem*, tesis 1a. CCV/2014 (10a.).

<sup>14</sup> *Ibidem*, tesis 1a. CCVII/2014 (10a.).

<sup>15</sup> En los casos *Remolcadora 13 de marzo*, 1996, párr. 79; *Sequieras Mangas c. Nicaragua*, de 1997, párr. 145, y *Edwards y otros c. Bahamas* en 2001, párr. 109, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "...el concepto *ius cogens* se deriva de un orden superior de normas establecidas en tiempos antiguos y que no pueden ser contravenidas por las leyes del hombre o de las naciones". Luego, resultará lógico que la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirme que "...existe un régimen jurídico internacional de prohibición absoluta de todas las formas de tortura, tanto física como psicológica, régimen que pertenece hoy día al dominio del *ius cogens*..." (cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Tibi vs. Ecuador*, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párr. 143).

## 2. *Amparo directo en revisión 90/2014*

### A. *Antecedentes*

En este precedente, la quejosa promovió un juicio de amparo directo en contra de la sentencia emitida por la Séptima Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz el 12 de julio de 2012, en la cual se le condenó por la comisión del delito de homicidio agravado, imponiéndole una pena privativa de libertad de 25 años de prisión, así como una multa por la cantidad de 6,487.50 pesos.

En sus conceptos de violación, la quejosa argumentó contravención a los artículos 1o., 14, 16, 20 y 22 de la CPEUM, ya que —a su dicho— la obtención del material probatorio fue ilícita. Alegó que al momento de su detención, los elementos de la agencia veracruzana de investigaciones la torturaron y obligaron a que confesara que había asesinado a su esposo.<sup>16</sup>

El Tribunal Colegiado realizó una valoración del material probatorio y señaló que sus argumentos eran ineficaces, porque de acuerdo con la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las *penas o sufrimientos* que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad no son consideradas como tortura.

Asimismo, señaló que la declaración de la quejosa fue rendida ante la agente del Ministerio Público municipal, en compañía de su abogado defensor, quien tuvo la oportunidad de formular cualquier reclamo y no lo hizo. Además, la detención fue legalizada por el juez que recibió la consignación y en el certificado médico se concluyó la inexistencia de huellas de lesiones traumáticas objetivas recientes en la totalidad de la superficie corporal, por lo que al no acreditarse la tortura, la declaración debía ser considerada como una prueba lícita.

En tal sentido, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito negó el amparo, por lo que, inconforme con lo anterior, la quejosa interpuso un recurso de revisión que fue enviado a la SCJN para su análisis.

---

<sup>16</sup> Ante el Juzgado Tercero de Primera Instancia detalló la forma en que fue torturada para que obtuvieran su confesión, en los siguientes términos: “...y ahí me golpearon, me tocaron mis partes, me tuvieron desnuda toda la madrugada y me dijeron que firmara una declaración que había hecho un hombre que habían detenido, con el cual no tuve ningún tipo de contacto, me obligaron a firmarla porque si no me iban a matar a mi hija y a mí, estaban a punto de ahogarme porque me echaron mucha agua...”. Amparo directo en revisión 90/2004, ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp. 53 y 54.

## B. *Resolución de la SCJN*

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Primera Sala resolvió que la tortura incluiría —de forma enunciativa— actos de agresión infligidos a una persona cuando han sido preparados y realizados deliberadamente contra la víctima para suprimir su resistencia síquica y forzarla a autoinculparse o a confesar determinadas conductas delictivas, o para someterla a castigos adicionales a la privación de la libertad en sí misma; la pena de flagelación y, en determinados supuestos, la violación sexual, inclusive. Asimismo, amenazar a un individuo con torturarlo podría, en determinadas circunstancias, constituir tortura psicológica.

De conformidad con los artículos 1o. y 22 constitucionales, en relación con los artículos 1.1 y 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1o., 6o., 8o. y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y 2o., 4o., 12, 13 y 15 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier acto de tortura o trato o pena cruel, inhumana o degradante.

De esta forma, la Primera Sala estableció una serie de parámetros para cumplir con el deber de investigar la tortura que resulta fundamental advertir para efectos del presente análisis. Veamos:

- La investigación respecto de dichos actos debe llevarse a cabo de oficio y de forma inmediata.
- La investigación debe ser imparcial, independiente y minuciosa, con el fin de: 1) determinar la naturaleza y origen de las lesiones advertidas; 2) identificar a los responsables, y 3) iniciar su procesamiento.
- Corresponde a las autoridades judiciales garantizar los derechos del detenido, lo que implica la obtención y el aseguramiento de toda prueba que pueda acreditar los alegados actos de tortura.
- El Estado debe garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los detenidos, de manera que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas en la práctica de su profesión.
- Cuando una persona alega, dentro del proceso, que su declaración o confesión ha sido obtenida mediante coacción, los Estados tienen



la obligación de verificar, en primer lugar, la veracidad de dicha denuncia a través de una investigación llevada a cabo con la debida diligencia.

- La regla de exclusión de pruebas obtenidas bajo coacción —incluyendo tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes—, constituye un medio necesario para desincentivar el uso de cualquier modalidad de coacción.
- La carga de la prueba de este tipo de hechos recae en el Estado, por lo que no es válido que se argumente que el denunciante no probó plenamente su denuncia para descartarla. Es el Estado quien debe demostrar que la confesión fue voluntaria.

Cabe señalar que la Primera Sala fue enfática en señalar que lo anterior no significaba que la sola declaración aislada del imputado en el proceso penal fuera suficiente para estimar que se encontraba acreditado el supuesto de tortura. Por tanto, el único efecto que genera dicha declaración es obligar a las autoridades competentes para que investiguen los hechos y determinen la existencia de actos de tortura.

En tal sentido, en primer lugar surge la obligación del juez de la causa de ordenar la realización de las diligencias que considere necesarias para encontrar, por lo menos, indicios sobre si la confesión del inculpado fue obtenida o no como consecuencia de actos de tortura. En caso de encontrar tales indicios (*v. gr.* certificados médicos de lesiones o estudios psicológicos realizados conforme al Protocolo de Estambul),<sup>17</sup> el Estado tiene la carga de la prueba para desvirtuar dichos indicios, y en caso de no hacerlo, el juzgador deberá tener por acreditada la existencia de tortura en su vertiente de violación a derechos fundamentales.

Por otra parte, en segundo lugar, surge la obligación de dar vista al Ministerio Público para que inicie la investigación correspondiente y realice todas las diligencias que considere necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los servidores públicos en relación con los actos de tortura —en su vertiente delictiva—, bajo el estándar probatorio propio de este tipo de procesos.

Consecuentemente, la Corte revocó la sentencia impugnada y concedió el amparo a la quejosa para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia impugnada y emitiera otra, en la que revocara la sentencia de primera instancia y se ordenara la reposición del procedimien-

---

<sup>17</sup> *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

to. Esto, a partir de la manifestación de la quejosa en el sentido de que no ratificaba la declaración del 22 de enero de 2010 rendida ante el Ministerio Público, debido a que fue torturada por los agentes aprehensores, debiendo iniciarse la investigación relativa a efecto de determinar si se acreditaba o no el delito de tortura. Finalmente, se ordenó al juez la realización de los exámenes psicológicos y médicos pertinentes de conformidad con el Protocolo de Estambul, así como la realización de cualquier diligencia necesaria para el esclarecimiento de los hechos.

### C. Criterios que se derivan de este precedente

En primer lugar, se afirma que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la tortura tiene diversos grados que varían según factores endógenos y exógenos de la persona (edad, sexo, salud, contexto), por lo que deben analizarse caso por caso, es decir, debe tenerse en cuenta que los efectos de similares actos de tortura serán diferentes atendiendo al destinatario de los mismos.<sup>18</sup>

Asimismo, la Primera Sala advierte que conforme al artículo 173, fracción VIII, de la Ley de Amparo, la omisión del juez de investigar actos de tortura oficiosamente constituye una violación a las leyes del procedimiento, que trasciende al resultado del fallo, porque de resultar cierto el alegato de tortura, la sentencia se basaría en pruebas obtenidas mediante coacción —como la confesión—. <sup>19</sup>

Por otra parte, la Sala enfatiza que el juez debe actuar en el proceso para garantizar que se realicen los estudios pertinentes (conforme al Protocolo de Estambul) y ordenar al Ministerio Público la investigación correspondiente, señalando que el certificado médico de lesiones no es el único elemento a considerar para determinar el valor probatorio de la confesión rendida.<sup>20</sup>

Parte importante de la doctrina jurisprudencial que se analiza consistirá en la concepción que la SCJN genera respecto a la tortura como práctica, toda vez que acerca una determinación material de lo que habrá de entenderse por ésta. Así, señala que la tortura son afectaciones físicas o mentales, intencionales y con un propósito determinado, ya sea de obtener una con-

---

<sup>18</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, febrero de 2015, tesis 1a. LVI/2015 (10a.).

<sup>19</sup> *Ibidem*, tesis 1a. LIII/2015 (10a.).

<sup>20</sup> *Ibidem*, tesis 1a. LIV/2015 (10a.).

fesión, castigar o intimidar, o menoscabar la personalidad/integridad de la persona.<sup>21</sup>

Finalmente, la Primera Sala de nuestro tribunal constitucional mandata que la investigación de actos de tortura debe hacerse de oficio y de forma inmediata para determinar la naturaleza y el origen de las lesiones, identificar a los responsables, e iniciar su procesamiento. El Estado —afirma la Corte— tiene la carga de la prueba, por lo que las autoridades judiciales deben verificar la veracidad del alegato de tortura y deben asegurar toda prueba que lo acredite. Por lo tanto —concluye—, no es válido argumentar que el denunciante no la probó plenamente. De esa forma, se debe excluir del juicio la prueba obtenida bajo coacción, lo que implicará un mensaje para las autoridades a efecto de desincentivar el uso de cualquier modalidad de tortura o trato cruel, inhumano o degradante.<sup>22</sup>

Hasta este punto veíamos a una Corte que diseñaba una doctrina jurisprudencial netamente garantista en torno al alegato de tortura, lo cual, como se ha afirmado líneas arriba, parecería del todo conveniente para todos los ciudadanos, ya que —hemos dicho— parece menos riesgoso otorgar al “diablo” el beneficio de la ley que no hacerlo.

Sin embargo, a raíz de tal doctrina, comenzó a generarse una práctica poco conveniente: los abogados defensores iniciaron a alegar tortura en cualquier etapa del procedimiento, atendiendo a que, tal y como lo afirmaba la Corte, la investigación y la carga de la prueba sobre la misma recaería en el Estado. De esta forma el alegato de tortura, lejos de convertirse en un medio de elemental justicia, se transformó rápidamente en una estrategia de litigio que en cierta forma alimenta la duda que tuvo en su momento el joven Rich: *¿debemos dar al “diablo” el beneficio de la ley?*

### III. EL CONCRETO ÁMBITO PROTECTOR DEL AMPARO EN MATERIA DE TORTURA

La coacción para lograr la confesión puede ser física, psíquica o la denominada ‘inherente’; esta última consiste en el interrogatorio en sede policial, sin mediar coacción en el sentido tradicional, pero que resulta coaccionante por la atmosfera de intimidación...

<sup>21</sup> *Ibidem*, tesis 1a. LV/2015 (10a.).

<sup>22</sup> *Ibidem*, tesis 1a. LVII/2015 (10a.).

por lo tanto, la confesión en sede policial está vedada por las legislaciones modernas...<sup>23</sup>

Roland ARAZI

Como ya se dijo, no falta quien pretenda abusar del ámbito protector del amparo a partir de un falso alegato de tortura. Por tanto, resulta fundamental advertir la manera en que la SCJN ha delineado la doctrina jurisprudencial a la que hemos hecho referencia, toda vez que es, en este punto, donde consideramos debe generarse un sano —pero eficiente— equilibrio que permita, en primer lugar, mandar la señal contundente a las autoridades investigadoras dentro del procedimiento penal en el sentido de que las confesiones arrancadas con la menor duda de coacción no serán tomadas en cuenta y, en segundo lugar, impedir que el falso alegato de tortura se convierta en una estrategia de litigio que tenga éxito, para lo cual los efectos de la concesión del amparo se convierten en la vía idónea para generar el equilibrio comentado.

En razón de lo anterior, la Primera Sala de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 315/2014, ajustó de manera ciertamente conveniente la doctrina jurisprudencial de la que hemos dado cuenta. Señaló que la

...violación al debido proceso, derivada de la omisión de investigar la existencia de actos de tortura da lugar... a que la vía de reparación óptima sea ordenar la reposición del procedimiento con la finalidad de realizar la investigación respectiva. Lo anterior, porque sólo será posible determinar el impacto de la tortura en el proceso penal, una vez que ésta se acredite, como resultado de una investigación exhaustiva y diligente.

[Así, afirma la Primera Sala] la reposición del procedimiento tiene como justificación que se investiguen los actos de tortura alegados para verificar su existencia, y no por la actualización de alguna otra violación concreta y constatada al derecho de defensa del imputado; por tanto, no existe razón para que se afecte todo lo desahogado en el proceso, pues en caso de que la existencia de actos de tortura no se constate con la investigación, las correspondientes actuaciones y diligencias subsistirán íntegramente en sus términos; y para el caso de que se acredite su existencia, los efectos únicamente trascenderán en relación con el material probatorio que en su caso será objeto de exclusión al dictar la sentencia; de ahí que la reposición del procedimiento deberá rea-

---

<sup>23</sup> Arazi, Roland, “Garantías constitucionales y prueba”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. X, p. 521, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2554/30.pdf>.

lizarse hasta la diligencia inmediata anterior al auto de cierre de instrucción, tratándose del sistema penal tradicional.<sup>24</sup>

#### IV. CONCLUSIONES

De lo anterior, puede observarse que ante el caso de que exista omisión en la investigación de la tortura, los efectos de la misma no serán anular todo el procedimiento penal, sino únicamente reponer el procedimiento a partir de la diligencia inmediata anterior al auto de cierre de instrucción. Con ello se genera, a nuestro entender, el sano equilibrio mencionado. Es decir, no perdamos de vista que como todo principio, como mandato de optimización, el principio de exclusión de la prueba ilícita puede relativizarse a través de excepciones a la *teoría del árbol envenenado*, de acuerdo a criterios de proporcionalidad. En definitiva, debemos preguntarnos: *¿hasta dónde se pueden excluir pruebas que no mermen las posibilidades de esclarecimiento de los hechos y los delitos imputados?*

La manera en como nos acerquemos a responder tal interrogante nos dará la pauta para determinar cuál debe ser el ámbito protector del amparo en casos en los que se alega tortura.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAZI, Roland, “Garantías constitucionales y prueba”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. X.
- ARGANDOÑA, Antonio, “¿Respetar la ley?”, *El País*, 26 de septiembre de 2001.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La teoría constitucional moderna (lecciones para México)”, *Metapolítica*, vol. 4, núm. 15, 1999.
- DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Elibron Classics, 2005.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991. Antecedentes y comentarios”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 181-182, enero-abril de 1992.

---

<sup>24</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, abril de 2016, tesis 1a./J. 11/2016 (10a.).

NASH ROJAS, Claudio, “Alcance del concepto de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2009.

REQUESENS GALNARES, Arturo, “La confesión arrancada bajo tortura y el problema de la impunidad”, *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, núm. 37, mayo-junio de 1999.

VÁZQUEZ-GÓMEZ B., Francisco, “El proceso al servicio de los derechos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 26, enero-junio de 2012.

## IX. JUICIO DE AMPARO Y PROCESO PENAL ACUSATORIO

## EL JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO

Taissia CRUZ PARCERO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Etapas del proceso penal acusatorio y oral*. III. *Juicio de amparo indirecto*. IV. *Juicio de amparo directo*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Pocos meses antes de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos celebre 100 años, una de sus más importantes reformas en materia procesal penal entró plenamente en vigor.<sup>1</sup> Tuvieron que pasar casi esos mismos 100 años para regresar al modelo de justicia penal acusatorio que el presidente Carranza y los diputados al Congreso Constituyente de 1917 habían delineado en su texto original, según se advierte en el mensaje a la asamblea:

El procedimiento criminal en México, ha sido hasta hoy con ligerísimas variantes exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza... Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida, restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de prueba en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de manera podrían afectarlo y, por último, dejar a la suerte de los reos, casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión o vil interés alteraban sus declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aún las de los que se presentaban a declarar en su favor... los jueces mexicanos han sido, durante el periodo recorrido desde la

---

\* Magistrada de Circuito, Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> 18 de junio de 2016.



independencia hasta hoy, iguales a los de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar...<sup>2</sup>

Las coyunturas y rencillas políticas de la posrevolución, o tal vez la desidia de los legisladores que debieron dar forma a dicho sistema en el código procesal, hicieron abandonar lo que habría sido un modelo de procesamiento penal de vanguardia en el espacio iberoamericano de la época. Esto no fue así. Luego de una larga espera, cuando en 1934 se expidió por fin el Código Federal de Procedimientos Penales, los años que mediaron entre la promulgación de la Constitución y éste, durante los cuales el Ministerio Público rigió sus actuaciones conforme a las reglas procesales del siglo XIX, favorecieron la conservación de normas propias del sistema inquisitivo, de lo cual quedó constancia en la exposición de motivos de dicha legislación.<sup>3</sup>

Ahora en México, policías, ministerios públicos, defensores, jueces y magistrados, inmersos ya en la ola de la reforma en la que otros países del continente fueron precursores, enfrentamos el reto de que el diseño constitucional que establece el proceso penal acusatorio y oral —en adelante, PPAO—, con sus fines (esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y reparar el daño), y principios (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación), sea una realidad funcional, comprensible y razonablemente justa para las partes, en la solución del conflicto que sobreviene con la comisión del delito.

Es aquí donde surge la necesidad de reflexionar sobre la convergencia del juicio de amparo y el PPAO. Una escasa comprensión de éste y una concepción de aquél alejada de la idea original que lo define como un recurso extraordinario, efectivo para la defensa de los derechos fundamentales reco-

---

<sup>2</sup> Citado en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 210 y 211.

<sup>3</sup> Véase la exposición de motivos: "...Sirvió de base para la redacción del Código el sistema acusatorio y no el inquisitivo, en atención a que aquél es el que está consagrado por el artículo 21 de la Constitución; pero, sin embargo, se conservaron modalidades del antiguo sistema inquisitivo, porque es imposible suprimirlo totalmente; tanto debido a preceptos constitucionales que atenúan el sistema acusatorio, cuanto que llevado al extremo ese sistema, sería perjudicial para la organización misma de los tribunales, pues si bien es cierto que el Ministerio Público, a partir de la Constitución del 17 y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, tiene encomendado, en forma exclusiva, el ejercicio de la acción penal, no es debido restringir la actuación judicial a tal extremo que los jueces tengan sólo como funciones, primero la de dictar autos de formal prisión y, segundo, la de dictar sentencias...".

nocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales, puede generar malas decisiones e interpretaciones erróneas que constituyan un verdadero obstáculo para que el nuevo modelo de justicia procesal penal logre vencer las resistencias, que son naturales, desde las instituciones estatales y la propia ciudadanía, ante el cambio radical que significa mudar de un sistema mixto, escrito, en el que las pruebas válidas para dictar sentencia podían ser obtenidas y desahogadas por el mismo órgano de acusación, a uno público y oral, en el que sólo se pueda condenar al responsable del delito si la prueba fue obtenida de manera lícita, con pleno respeto a sus derechos fundamentales y desahogada ante el juez que resuelve la contienda.

Los derechos del imputado, incluso antes que otros derechos fundamentales, tuvieron reconocimiento desde el primer texto constitucional del México independiente de 1824,<sup>4</sup> aunque fueron apenas esbozados dentro del capítulo que establecía las “Reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación la administración de justicia”, particularmente en los artículos 146 a 153, en los que se estableció, entre otras cosas, la prohibición de la imposición de tormentos; el derecho a no ser detenido más allá de 60 horas solamente por indicios, y la prohibición de tomar juramento al imputado sobre hechos propios al declarar en materia criminal.

La Constitución de 1857, por su parte, retomó casi literalmente algunos postulados del texto de Cádiz de 1812 y, gracias al trabajo de una de las generaciones más ilustres en la historia nacional, extendió y dotó de mayor sustancia los derechos de los procesados, al establecer en el artículo 20 el derecho de todo procesado a saber el motivo del procedimiento y el nombre de su acusador; a que se le tomara declaración preparatoria dentro de las 48 horas, a partir de su puesta a disposición del juez; a ser careado con los testigos que depusieran en su contra; a que se le facilitaran los datos necesarios que constaran en el proceso para preparar sus descargos, y a ser oído en su defensa por sí y/o por persona de su confianza.

No existieron en dichos textos reglas procesales que establecieran el tipo de enjuiciamiento penal bajo el cual tendrían vigencia y pleno respeto esos derechos. En cambio, el Constituyente de 1917 sí estableció, en los artículos 20 y 21, que el acusado sería juzgado en audiencia pública por un juez o

---

<sup>4</sup> Sin embargo, es importante mencionar que el texto constitucional de 1824 no superó el contenido de las garantías procesales enunciadas en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812: principio de publicidad y brevedad en los procesos (artículo 286); legalidad y seguridad jurídica en materia penal (artículo 287); intermediación judicial (artículo 290); derechos de no autoincriminación y de defensa (artículos 291 y 301); detención en flagrancia y libertad bajo fianza (artículos 292 y 295).

jurado de ciudadanos; reiteró que la imposición de las penas era propia y exclusiva de la autoridad judicial e instauró la figura del Ministerio Público para la persecución de los delitos.

Desde entonces, más allá de la reforma de 1993, en la que se extendieron los derechos a obtener la libertad provisional y de adecuada defensa a la averiguación previa, decíamos que la reforma de 2008 es la más relevante y radical en materia de proceso penal en todo el periodo de vigencia del texto de 1917, precisamente porque constituyó, en la norma fundamental, un modelo de proceso penal cuya razonabilidad descansa en la pretensión de hacer posible el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de debido proceso y de presunción de inocencia.

Al introducirse en la Constitución federal el modelo de enjuiciamiento penal, en el que una serie de principios instrumentales (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación) garantizan el respeto a otros derechos sustantivos del imputado, entendemos entonces que el juicio de amparo, como medio de control de la regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público y los jueces penales, debe ser un instrumento eficaz para defender la vigencia y la aplicabilidad de dichos principios y derechos.

Cuando en 1847 Mariano Otero, integrante de la Comisión Constituyente, formuló su célebre voto disidente, con el cual se apartó de la decisión mayoritaria que se inclinaba por proponer el restablecimiento de la Constitución de 1824, en tanto se cumplieran las condiciones para reformarla conforme al propio procedimiento previsto en su texto, y logró la aprobación del Acta de Reformas, esbozó de manera magistral un modelo de control constitucional, a través del juicio de amparo, a cargo del Poder Judicial de la Federación, al que propuso darle “el derecho de proteger a todos los habitantes de la república en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los estados o de la Unión...”.<sup>5</sup>

Un estudio de los orígenes del juicio de amparo supera, desde luego, los fines de este ensayo, pero mencionarlos no tiene otro objetivo sino el de recordar que es un juicio que se erige como un medio de defensa de los derechos de las personas frente al poder público, para concluir que hoy en día, en materia procesal penal, el juicio de control constitucional debe ser una herramienta útil y efectiva en defensa del modelo de justicia penal diseñado en el artículo 20 constitucional y regulado, para toda República, en el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante, CNPP).

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 15a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 464 y 465.

## II. ETAPAS DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL

En el PPAO existen tres etapas diferenciadas. La primera, de investigación inicial, es aquella en la que el Ministerio Público se da a la tarea de recabar datos sobre el delito y en cuanto a la probable participación del imputado, con la finalidad de conducirlo ante el juez de control para que éste decida su vinculación a proceso.

Si se ha dictado un auto de vinculación a proceso, se abre un periodo de investigación complementaria, en la que el Ministerio Público realizará la recopilación de las evidencias que estime necesarias para sostener, de ser el caso, su acusación. Durante esta misma etapa, la defensa preparará las evidencias que puedan ser útiles como elementos de prueba en el juicio, y para ello podrá contar con el auxilio del juez de control, en el supuesto de que el órgano investigador se niegue a recabarlas.

La segunda etapa, que se identifica como intermedia, inicia con la formulación de la acusación por parte del Ministerio Público y permite a las partes delimitar la materia del juicio oral, a través de los acuerdos probatorios, para excluir de la litis hechos que se estimen probados, así como anunciar los medios de prueba cuyo desahogo pretendan en el juicio. En esta etapa, corresponde al juez de control depurar los hechos y admitir los medios de prueba lícitos y pertinentes que ofrezcan las partes. Es la etapa preparatoria del juicio oral.

En el juicio oral, que es la última etapa, un tribunal de enjuiciamiento, distinto del juez de control que conoció de las etapas anteriores, escuchará la acusación y la hipótesis de la defensa, recibirá las pruebas y resolverá la contienda, al dictar sentencia de condena o de absolución.

## III. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

Para efectos del juicio de amparo, en materia penal, el proceso comienza con la audiencia inicial ante el juez de control.<sup>6</sup> Esta definición es importante porque de ella derivan diversas reglas de procedencia del juicio de amparo indirecto, según se trate de actos provenientes de autoridad judicial, dentro o fuera de juicio o después de concluido.

Cuestión aparte es la procedencia del juicio de amparo biinstancial, respecto de los actos del Ministerio Público, en la etapa de investigación inicial. De acuerdo con la ley de la materia, procede contra omisiones en la

<sup>6</sup> Ley de Amparo, artículo 170, fracción I, último párrafo.

investigación y resoluciones de no ejercicio de la acción penal, la reserva, el desistimiento de la acción o la suspensión del procedimiento cuando no se encuentre satisfecha la reparación del daño.<sup>7</sup>

Sucede que en el PPAO, salvo las omisiones del órgano investigador, las demás actuaciones de la fiscalía son recurribles ante el juez de control, de modo que el acto de autoridad que podrá causar agravio al gobernado será la decisión judicial que se emita al respecto, pero no propiamente la determinación ministerial. Así, el amparo indirecto será procedente sólo contra lo resuelto por el juez de control, bajo la hipótesis de actos que provienen de autoridad judicial fuera de juicio.<sup>8</sup>

Por ello, si se impugnan actos del Ministerio Público sin haber recurrido ante el juez de control, el juicio de amparo será improcedente, pues al respecto rige el principio de definitividad, según el cual, por el carácter extraordinario que tiene este medio de control de los actos de autoridad, es procedente únicamente cuando se han agotado de manera previa los recursos ordinarios que la ley que rige el acto reclamado establece para combatirlos.

Por otra parte, entre las formas de conducción del imputado ante el juez de control, además de los supuestos de caso urgente y flagrancia delictiva, el CNPP contempla el citatorio, así como las órdenes de comparecencia y de aprehensión. Todas ellas tienen como finalidad presentar ante el juez al imputado, a fin de que el Ministerio Público formule su imputación, se decida la vinculación a proceso y, en su caso, se impongan medidas cautelares.

Los dos primeros supuestos, caso urgente y flagrancia, están sujetos a inmediato control judicial, en la audiencia inicial. En cambio, las órdenes de aprehensión y comparecencia son actos que pueden ser recurridos por medio del juicio de amparo, puesto que en éste será posible verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales respectivos.

En cuanto al citatorio, el juicio de amparo debe estimarse improcedente porque no se trata de un acto que pueda afectar de manera directa y relevante derechos fundamentales. Simplemente se trata de la notificación que, a petición del Ministerio Público, el juez de control realiza al imputado para que comparezca en determinada hora y fecha a la audiencia inicial, a fin de que se formule la imputación ministerial.<sup>9</sup> Es un acto de autoridad que pudiera llegar a ser, acaso, mínimamente lesivo pero no de algún derecho fundamental, porque no restringe la libertad en modo alguno.

<sup>7</sup> *Ibidem*, artículo 107.

<sup>8</sup> *Ibidem*, artículo 107, fracción IV.

<sup>9</sup> CNPP, artículo 309, párrafo primero.

El auto de vinculación es otra de las resoluciones contra las que procede el juicio de amparo indirecto y su reclamo en esta vía implica que el procedimiento puede ser suspendido hasta la conclusión de la etapa intermedia, para no generar un cambio de situación jurídica que torne el juicio de control constitucional improcedente.<sup>10</sup> No obstante, existen diversos actos entre el auto de vinculación a proceso y el auto de apertura a juicio oral que harían sobrevenir dicha causa de improcedencia, pues entre esos actos judiciales el proceso puede terminar de manera anticipada, mediante acuerdos reparatorios, suspensión condicional o con la sentencia que se dicte en el procedimiento abreviado (desde luego, también en caso de desistimiento o petición de sobreseimiento por parte del Ministerio Público).

Uno de los temas que más discusión ha generado en el foro judicial es el estándar de prueba que debe satisfacer el auto de vinculación a proceso para estimar que cumple con los requisitos del primer párrafo del artículo 19 constitucional, es decir, que los datos establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Dato de prueba, según el CNPP, es “la referencia al contenido de un determinado medio de convicción aún no desahogado” ante la autoridad judicial que resulte “idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado”.<sup>11</sup>

La materia de análisis en el juicio de amparo será el registro de la audiencia inicial y, en su caso, de las celebradas en el término de 72 o 144 horas, así como la resolución de vinculación a proceso dictada por el juez de control en la propia audiencia. Como sabemos, la materia de estudio no es el expediente ni la resolución escrita —que debe constar sobre tal decisión judicial—, pero esto, que parece ser una afirmación obvia, tuvo que ser un tema resuelto por la Primera Sala de la Corte, pues, en un principio, algunos jueces de distrito exigían que, en el informe con justificación, el juez de control responsable anexara la transcripción de la audiencia.<sup>12</sup>

Así, el estándar probatorio necesario debe ser establecido por los jueces de control constitucional, en atención a la naturaleza procesal que en el nuevo sistema acusatorio tiene dicha resolución, pues si bien conserva como fin constitucional establecer el hecho delictivo por el cual debe seguirse forzosamente el proceso, en realidad constituye una mera verificación por parte del juez de control sobre la existencia de datos de prueba mínimos que justifiquen la apertura de la etapa de investigación complementaria.

<sup>10</sup> Ley de Amparo, artículo 61, fracción XVII.

<sup>11</sup> CNPP, artículo 261.

<sup>12</sup> Véase jurisprudencia 1a./J. 43/2013 (10a.).

Como en este nuevo periodo procesal el Ministerio Público continuará ejerciendo sus facultades de investigación, con el fin de obtener medios de prueba tanto de cargo como de descargo para preparar su acusación (o solicitar el sobreseimiento), en el auto de vinculación a proceso los tribunales de amparo no pueden prejuzgar sobre la acreditación del delito y la responsabilidad del imputado, sino sólo ponderar, bajo un criterio de razonabilidad, los datos de prueba aportados por la fiscalía.

En igual sentido, dado que en el nuevo PPAO se sustrae del ámbito de autoridad del Ministerio Público la producción y el desahogo de la prueba, se entiende que el Constituyente haya establecido un estándar de prueba menor para vincular a proceso al imputado, justamente porque esos datos no constituyen prueba de cargo válida para dictar sentencia en el juicio oral y, por lo tanto, no obligan a la defensa del imputado a desvirtuarlos (salvo para las decisiones que deben tomarse en la propia audiencia inicial).

Lo expuesto no implica que se deba renunciar a las herramientas de la teoría del delito para determinar si ese hecho que los datos establecen se ajusta a la descripción del tipo penal. No es posible concluir si el hecho puede ser constitutivo del delito de uso de documento falso si no analizamos la falsedad como un elemento normativo, o el conocimiento de dicha falsedad como elemento subjetivo específico. Esto es algo distinto a la discusión del estándar de los datos de prueba que justifican el auto de vinculación a proceso.

Desde luego, las medidas cautelares de prisión preventiva o cualquier otra alternativa a ésta pueden ser impugnadas en amparo indirecto, aun cuando no se reclame el auto de vinculación, pues son decisiones judiciales independientes, cuya justificación es totalmente diversa. Las medidas cautelares sólo tienen la finalidad de asegurar la presencia del imputado durante el proceso y, en su caso, para el cumplimiento de las penas y de la reparación del daño.

La medida cautelar de prisión preventiva debe ser impugnada en amparo indirecto dentro del término genérico de 15 días, pues claramente se trata de un acto que, aunque afecta la libertad, es dictado dentro de un procedimiento judicial;<sup>13</sup> pero, por su naturaleza, opera la excepción al principio de definitividad,<sup>14</sup> lo cual no ocurre respecto de cualquier otra medida cautelar, para cuya impugnación en amparo será necesario agotar previamente el recurso de apelación.

---

<sup>13</sup> Ley de Amparo, artículo 17, párrafo primero, en relación con su fracción IV. Véase, también, jurisprudencia P./J. 12/2015 (10a.).

<sup>14</sup> *Ibidem*, artículo 61, fracción XVIII, inciso b.

Antes del juicio oral existen diversos tipos de resoluciones judiciales contra las cuales procede el juicio de amparo indirecto. Ya decíamos que el juez de control puede aprobar o no acuerdos reparatorios, conceder o negar la suspensión condicional del proceso o desechar medios de prueba, por ser sobreabundantes, impertinentes, innecesarios, si se obtuvieron con violación a derechos fundamentales, entre otros supuestos.

Tradicionalmente, las cuestiones probatorias han sido entendidas como violaciones procesales que sólo pueden ser impugnadas cuando se promueve amparo directo contra la sentencia definitiva. En la Ley de Amparo existe expresamente contemplada la no admisión de pruebas como una violación a las leyes del procedimiento, que trasciende al derecho de defensa del quejoso. No obstante, ante la necesidad de salvaguardar los principios de inmediación, continuidad y concentración, me parece necesario una nueva reflexión sobre este tema.

La depuración de los medios de prueba, esto es, la exclusión de aquellos medios de prueba que no pueden ser llevados a juicio por ser ilícitos, o por no cumplir con las condiciones ya mencionadas, ocurre en la fase oral de la etapa intermedia. Se trata de una decisión del juez de control quien, en audiencia pública, una vez que ha escuchado a las partes, decide cuáles medios de prueba son admisibles y cuáles no lo son. En el auto de apertura a juicio oral, que debe constar por escrito,<sup>15</sup> sólo se hará mención de los medios de prueba que sí hubieran sido admitidos.

En la medida en que las pruebas que se desahogan en el juicio han sido previamente admitidas por el juez de control en la etapa intermedia —o las que no se desahogaron porque fueron previamente desechadas—, es necesario replantear la idea en cuanto a que este tipo de violaciones, por ser intraprocesales, sólo son reclamables en el amparo directo que se promueva contra la sentencia definitiva.

En el PPAO, dichas violaciones debemos entenderlas como irreparables, por causar afectación a derechos sustantivos, entre otros, de acceso a la justicia y defensa; con ello, agotado el recurso de apelación, podrán ser impugnadas en amparo indirecto y el procedimiento quedaría suspendido, a fin de impedir el inicio de la etapa de juicio oral, hasta que un órgano de amparo analice la legalidad de la decisión del juez de control en cuanto al desechamiento de pruebas.

Esta forma de apreciar el tema es congruente con la necesidad de velar por que los principios de inmediación, concentración y continuidad no se vean afectados, pues hacer procedente el reclamo de este tipo violaciones

---

<sup>15</sup> CNPP, artículos 346 y 347.



sólo con la sentencia definitiva propiciaría reposiciones de procedimiento en el caso de que la exclusión de pruebas hubiera sido violatoria de derechos fundamentales.

Con ello, al resolver el juicio de amparo directo se obligaría a la celebración de un nuevo juicio, con las consecuencias negativas que ello implica, no desde luego únicamente en términos materiales, sino también de acceso a la justicia, pues impacta en la calidad y la posibilidad de allegar nuevamente los medios de prueba, así como en la revictimización en caso de que la víctima deba comparecer de nueva cuenta a juicio, o incluso en la imparcialidad del tribunal de juicio oral, aun cuando sea distinto del que emitió la sentencia reclamada.

#### IV. JUICIO DE AMPARO DIRECTO

En el nuevo PPAO existen diversas resoluciones que ponen fin al juicio, respecto de las cuales, una vez agotado el recurso de apelación, procede el juicio de amparo directo: el sobreseimiento y las sentencias condenatorias o absolutorias dictadas tanto en el juicio oral como en el procedimiento abreviado.

Mencionamos en anteriores párrafos que una de las formas de terminación anticipada del proceso penal es el procedimiento abreviado. La Constitución establece que cuando el imputado reconoce su participación en el delito, debe ser beneficiado en los términos previstos por la ley.<sup>16</sup> Este derecho constitucional tiene expresión legal precisamente en el procedimiento abreviado, que constituye una de las formas de terminar de manera anticipada el proceso.

Es aplicable para cualquier delito, siempre y cuando exista un acuerdo entre el Ministerio Público y el imputado, sin oposición fundada de la víctima. En tales casos, basta que el juez de control verifique que el imputado está enterado de los cargos y de las consecuencias de no ir a juicio para que proceda dictar sentencia de condena o de absolución, pues finalmente corresponde al juez verificar también la suficiencia de los datos de prueba invocados en la acusación.<sup>17</sup>

Esta resolución es apelable y, desde luego, la decisión que recaiga al recurso es impugnabile en amparo directo, en el cual, según reciente resolución de la Primera Sala de la Corte, los órganos de control constitucional sólo pueden analizar el cumplimiento de las formalidades que justifican di-

---

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado A, fracción VII.

<sup>17</sup> CNPP, artículo 201.

cho procedimiento y que el imputado estuvo en condiciones de comprender las consecuencias de tal decisión, pero quedan fuera de revisión los aspectos de fondo concernientes a la acreditación del delito y de la responsabilidad.<sup>18</sup> De esta manera, el juicio de amparo no puede ser un medio para debatir aspectos que, en el procedimiento original, no pudieron ser sometidos al principio de contradicción.

Respecto del juicio oral, el objeto de estudio del amparo directo también presenta problemas específicos, porque tradicionalmente se entendió que, en razón del principio de suplencia de la queja que cobija la materia penal, tanto para sentenciados como para víctimas y ofendidos, el estudio de legalidad de la sentencia definitiva (condenatoria o absolutoria) implicaba un estudio oficioso por parte de los tribunales colegiados de circuito, fuera del procedimiento, de los requisitos de fondo de la sentencia.

No obstante, las reglas del nuevo sistema restringen la materia del recurso de apelación sólo al estudio de las consideraciones de la sentencia dictada por el tribunal de juicio oral que sean distintas al tema de valoración de la prueba y siempre que no comprometan el principio de inmediación, además de la revisión de actos que impliquen violaciones graves al debido proceso.<sup>19</sup>

En el juicio de amparo directo, los tribunales colegiados de circuito tendrán que realizar un análisis de ponderación entre los principios de presunción de inocencia y de inmediación, a fin de concluir si, en detrimento de éste, sería procedente analizar en su integridad la sentencia reclamada, o bien, si para salvaguardar el diseño constitucional del tipo de juicio oral se asume que sólo violaciones graves al debido proceso y/o a los derechos fundamentales del quejoso que, además, hubieran trascendido al resultado de la sentencia, pueden tener como consecuencia la concesión de un amparo que tenga como efecto la reposición del juicio.

No tendría sentido, por la autonomía que existe en cada una de las etapas del PPAO, reponer el procedimiento a etapas anteriores a la de juicio oral, como parece ser procedente según el catálogo de violaciones a las leyes de procedimiento en amparo directo.<sup>20</sup> Por ello, decíamos que el juicio de amparo indirecto debe estimarse procedente contra el auto de apertura a juicio oral, como última oportunidad para hacer valer violaciones graves cometidas hasta dicha actuación, y dejar como materia de estudio del amparo directo sólo las violaciones formales y de fondo cometidas en la propia audiencia de juicio oral.

<sup>18</sup> Véase tesis aislada, Primera Sala, CCXII/2016 (10a.).

<sup>19</sup> CNPP, artículo 468, fracción I.

<sup>20</sup> Ley de Amparo, artículo 173, apartado B.

## V. CONCLUSIONES

La conmemoración de los 100 años de la Constitución de 1917 es una buena oportunidad para contribuir a la reflexión en torno al juicio de amparo, que es, sin duda, la institución jurídica que ha probado, desde su origen y hasta nuestra época, ser un instrumento eficaz en la protección de los derechos de las personas.

En la Décima Época de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio inicio el 4 de octubre de 2011 con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y de amparo, la Primera Sala ha producido importantes criterios que han dado un vuelco teórico a la manera de entender los derechos de las personas imputadas por la comisión de un delito. La restricción del concepto de flagrancia sólo para aquellos casos en los que la comisión del delito es evidente para quien realiza la detención; la necesidad de que las detenciones por caso urgente estén precedidas de un mandamiento ministerial por escrito; la exclusión de pruebas desahogadas a partir de violación a los derechos fundamentales del imputado, y una nueva perspectiva de la tortura como violación a derechos humanos y como delito dentro del proceso penal, son únicamente algunos de los temas que, en diversos juicios de amparo directos en revisión, han puesto punto final al modelo de justicia penal que la reforma constitucional de 2008 dejó atrás.

Muchos de estos criterios, los que se refieren de manera directa a la interpretación de artículos constitucionales que establecen derechos sustantivos, son un referente para que, en el arranque del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, los jueces comunes y de control constitucional seamos capaces de asumirnos, en palabras de Otero, como protectores natos de los derechos de las personas. Si lo asumimos así, si logramos que el diseño constitucional del nuevo PPAO sea cumplido de manera fiel con sus principios y fines, entonces podríamos esperar que, al paso de los años, el juicio de amparo deje de ser el único remedio para los abusos que se cometen en la investigación de los delitos, porque la solución estará siempre, de manera inmediata y al alcance de los imputados y víctimas, ante los jueces de control. Con ello, el juicio de amparo subsistiría como un medio efectivo de defensa contra actos jurisdiccionales.

Serán las nuevas generaciones las que constaten si el gran esfuerzo que en el cambio de sistema han puesto las instituciones del Estado mexicano, a pesar de las enormes deficiencias que subsisten en su implementación, pudo ser una historia de éxito y si el juicio de control constitucional contribuyó, con decisiones contenidas, congruentes y sin protagonismos, en su consolidación.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CARRANCÁ BOURGET, Víctor A., *Teoría del amparo y su aplicación en materia penal*, México, Porrúa, 2000.
- HORVITZ LENNON, María Inés y LÓPEZ MASLE, Julián, *Derecho procesal penal chileno*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2008.
- LARA GONZÁLEZ, Héctor, *La etapa intermedia en el proceso penal acusatorio*, México, Bosch, 2014.
- PAREDES CALDERÓN, Ricardo, *La investigación complementaria en el proceso penal acusatorio*, México, Bosch, 2014.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 15a. ed., México, Porrúa, 1981.

## EL JUICIO DE AMPARO Y EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN DENTRO DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO. SU ANÁLISIS A LA LUZ DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 86/2016

Arely GÓMEZ GONZÁLEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción: el juicio de amparo y la implementación del nuevo sistema de justicia penal como reto nacional.* II. *Las contradicciones de tesis y el Ministerio Público de la Federación: su función como garante de la constitucionalidad.* III. *El principio de inmediación: su alcance a la luz de la contradicción de tesis 86/2016.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN: EL JUICIO DE AMPARO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL COMO RETO NACIONAL

En proporción que se multiplican en las monarquías los juicios de los tribunales, aumenta la jurisprudencia con decisiones que a menudo se contradicen, ya porque los jueces que se suceden piensan de diferente modo, ya porque los mismos asuntos se defienden unas veces bien y otras mal, ya, finalmente, por multitud de abusos que se deslizan en cuanto toca la mano del hombre.<sup>1</sup>

Charles Louis de SECONDAT,  
Barón de MONTESQUIEU

---

\* Ex procuradora general de la República.

<sup>1</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, 1906, t. I, p. 112, Biblioteca Digital Jurídica de la Universidad de Sevilla. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>

Deseo comenzar agradeciendo a los doctores Eduardo Ferrer MacGregor y Alfonso Herrera García la amable invitación que me formularan para participar en esta obra colectiva que tiene por objetivo conmemorar el Centenario de la Constitución mexicana, así como a uno de sus institutos jurídicos fundamentales: el juicio de amparo.

En dicho contexto, y en la medida en que nos acercamos al onomástico de nuestra ley fundamental, resuenan con una renovada esperanza aquellas palabras que pronunciara —nada más y nada menos— Luis Manuel Rojas, diputado por el estado de Jalisco y presidente del Congreso Constituyente:

...se ha ignorado o no se ha entendido suficientemente lo que significa o vale con toda propiedad la sección de las garantías individuales —ahora derechos humanos— en favor del individuo que se oponen al abuso de la autoridad y están sancionadas, protegidas y aseguradas de manera especial por el recurso de amparo, honra y gloria del derecho mexicano [y] justamente una de las cosas de que estaremos orgullosos en la nueva Constitución, es el tino con que se ha simplificado y reducido el juicio de amparo, a fin de hacerlo mucho más práctico y efectivo.<sup>2</sup>

No por nada, afirma Francisco Vázquez Gómez, de

...lo que se trata es que toda Constitución establezca un “amplio sistema de garantías en cuanto herramientas eficaces, legítimas y de fácil acceso para que se expliciten con claridad [los] derechos [humanos] y en caso necesario se le brinde [a la persona] la protección oportuna, se respete su dignidad y se haga justicia”... ya que en palabras de Norberto Bobbio podemos llamar “...Estados de derecho a los Estados en los que funciona regularmente un sistema de garantías de los derechos humanos...”<sup>3</sup>

Es por ello que me siento honrada de participar en este homenaje, que también debe reconocer la entrega de todas esas mujeres y hombres que, a lo largo de esta última centuria —y un poco más— han trabajado en los órganos jurisdiccionales impartiendo justicia constitucional, dedicando incluso sus vidas a materializar, día a día aquel sueño que se incorporara como una novedosa aspiración en el Acta Constitutiva y de Reformas de

---

<sup>2</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 12a. sesión ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide el 13 de diciembre de 1916, Querétaro, 13 de diciembre de 1916, t. I, núm. 25, pp. 441 y 442.

<sup>3</sup> Vázquez Gómez B., Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución*, México, Porrúa, 2012, p. 263.

1847: “los tribunales ampararán a cualquiera habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan la Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes...”<sup>4</sup>

Para nuestro país el reto no es menor. Estamos iniciando la concreción de uno de los proyectos más importantes que nos hayamos fijado en las últimas décadas: *implementar un nuevo sistema de justicia procesal penal de corte acusatorio*; de tal forma que convergerán, al mismo tiempo, dos juicios que se han prestigiado por su garantismo: el juicio oral —que será de legalidad— y el juicio de amparo —de derecho escrito y de control constitucional—; ambos procedimientos obedecen a las llamadas “reforma penal” y “reforma de amparo” que se incorporaron a la Constitución, curiosamente sin la intención de celebrar su centenario, pero sin duda será su mejor galardón en su aniversario.

Héctor Fix-Zamudio recomienda, como método de estudio, clasificar en sectores el juicio de amparo; de esta manera, tenemos cinco tipos: el amparo de la libertad o *habeas corpus*; el amparo contra leyes; el amparo-casación o judicial; el amparo administrativo, y el amparo agrario.<sup>5</sup> Es precisamente el que se cita siempre en primer lugar en el que ahora emprenderemos un nuevo sistema, no sólo porque será oral, sino porque incluso deja atrás y en segundo plano el papel y la tinta; ahora preponderantemente utiliza la tecnología de audio y video, al tiempo que exige a los protagonistas, preparación jurídica y del caso para expresarla espontáneamente en cada momento procesal.

Como procuradora general de la República, pero ante todo como estudiosa del derecho, reconozco que dicho cambio no sólo consiste en modificar estructuras normativas, políticas o sociales; se trata, ante todo, de mudar de paradigmas,<sup>6</sup> de concebir lo jurídico de diferente manera e implica el compromiso de lograr una implementación lo más tersa y armoniosa posible; es uno de nuestros objetivos institucionales y, por tanto, debemos echar mano de cuantas herramientas tengamos a nuestra disposición.

<sup>4</sup> Artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

<sup>5</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Memo-ria de El Colegio Nacional 1976*, México, 1977, pp. 141-191.

<sup>6</sup> El historiador y filósofo de la ciencia estadounidense Thomas Khun señala que los “paradigmas” son “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica [es decir] el paradigma es aquello que comparten los miembros de una comunidad científica en particular”. Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

## II. LAS CONTRADICCIONES DE TESIS Y EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN: SU FUNCIÓN COMO GARANTE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La función del Ministerio Público en materia de amparo es, como he dicho antes, la más alta y la más trascendental de las que la ley le asigna, porque significa la intervención de ese órgano para vigilar que los tribunales apliquen la Constitución.<sup>7</sup>

Luis CABRERA

La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), entre los plenos de circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia, de acuerdo con el artículo 225 de la Ley de Amparo; a su vez, el artículo 227 de dicha ley legitima al procurador general de la República a denunciar tales contradicciones.

De esta forma, la misión que tiene el Ministerio Público Federal, a través del procurador general de la República, dentro del juicio de amparo —afirma Luis Cabrera— consiste en vigilar que los tribunales apliquen la Constitución.<sup>8</sup> Luego, sería la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 la que de manera definitiva arrojara al titular de la Procuraduría General de la República la facultad de ser garante de la constitucionalidad, al punto de que, por ejemplo, en el proceso constitucional de reciente creación para ese entonces —la acción de inconstitucionalidad— sólo se otorgaba legitimación activa limitada a cuatro minorías parlamentarias<sup>9</sup> y, por el contrario, se atribuía una legitimación extensa al procurador general de

---

<sup>7</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, “Necesaria diversificación constitucional del Ministerio Público Federal y del procurador general de la República”, *Anuario Jurídico VI 1979*, México, UNAM, 1980, p. 868.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> (i) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; (ii) el equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; (iii) el equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (iv) el equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.



la República, quien podría interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

Posteriormente, la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014 instituye como órgano constitucional autónomo —sujeta a una *vacatio legis* ciertamente *sui generis*— a la Fiscalía General de la República, focalizando las ya referidas atribuciones de garante de la constitucionalidad a la materia penal, procesal penal, así como a las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

La posibilidad de que el procurador general de la República denuncie ante la SCJN los criterios discrepantes emitidos por los diversos órganos jurisdiccionales se convierte en una herramienta que no sólo redundará en fortalecer el control de regularidad constitucional, sino en la vía idónea para comenzar a dilucidar las innumerables diferencias de criterio, argumentación y aplicación de las normas que traerá consigo la implementación del nuevo sistema penal acusatorio. Quizá para cuando usted lector tenga entre sus manos estas líneas, ya habrá una cantidad importante de contradicciones de tesis que versarán, por ejemplo, respecto del alcance de los principios constitucionales sobre los que se sustenta el nuevo sistema, o bien respecto de la aplicación de normas de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes.

Sin duda alguna, seremos partícipes —o por lo menos espectadores apasionados— de cómo un sistema procesal oral será juzgado por un juicio de amparo escrito, y nos tocará ver cómo convivirán y se integrarán al mismo tiempo a través de la jurisprudencia, ya que, en los Estados Unidos, el garantismo del juicio oral hizo caer en desuso al *habeas corpus*.

El ejemplo que voy a tratar es muy ilustrativo, porque se trata de establecer jurisprudencia, derivada de una contradicción de tribunales colegiados, relacionada con la violación al principio de inmediación. Por ser jueces distintos los que llevaron la audiencia de imputación y la audiencia de vinculación a proceso, tiene que ver en buena medida con una colisión de sistemas: por una parte, el principio de inmediación, que rige y caracteriza al juicio oral y, por otra, con una reminiscencia del sistema anterior, esto es, el auto de vinculación a proceso, que es un trasunto del auto de formal prisión. El tema es por demás polémico, porque cada vez son más las voces de juristas que piden la reforma constitucional para modificar el auto de vinculación a proceso, pues consideran que no debe existir el plazo para la vinculación a proceso, porque se aleja de los principios de las medidas precautorias y la presunción de inocencia, lo que no debe ser en aras de una

mayor igualdad procesal y en abono a un sistema de adversarios, como en cualquier otro juicio.

Por lo anterior, estimo que independientemente del sentido en que resuelva la Suprema Corte, la figura del “auto de vinculación a proceso” es cuestionada y tiende a modificarse para adaptarse al nuevo sistema, en el que es la medida precautoria la que priva de la libertad.

Como titular del Ministerio Público de la Federación y derivado del trabajo diario, me llama poderosamente la atención este caso, porque me doy cuenta que el contenido material de la imputación y de la vinculación a proceso es el mismo. Si revisamos los artículos 311, 316 y 317 del Código Nacional de Procedimientos Penales observamos que la materia son: los hechos, los datos de prueba, la calificación legal y la forma de intervención del sujeto, lo que permite considerar que se trata de actos procesales independientes, pero con igual contenido y que forman parte de la audiencia inicial, pero al mismo tiempo, en el pasado, la petición del imputado de ampliar el plazo era garantismo y en el nuevo sistema ya no es lo mismo; entonces, cabría preguntar ¿qué pasaría si no existiera el auto de vinculación a proceso? ¿Los quejosos tendrían materia para argumentar una violación al principio de inmediación?

### III. EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN: SU ALCANCE A LA LUZ DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 86/2016

...las violaciones graves [al] principio [de inmediación] pueden lesionar el principio constitucional del Estado de derecho.<sup>10</sup>

Günter HIRSCH

Con fecha 10 de marzo de 2016, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), denuncié ante la SCJN la posible contradicción de tesis suscitada entre el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito. Los criterios resultaban antagónicos en razón de lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Hirsch, Günter, “Oralidad e intermediación del proceso. Tensión entre los parámetros constitucionales y los aspectos de la economía procesal en el procedimiento judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 14, julio-diciembre de 2009, p. 196.

1. *Primer criterio (no se viola el principio de inmediación)*

El Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (Zacatecas), al resolver el amparo en revisión 132/2015, expresó que no se vulneraba el principio de inmediación por la circunstancia de que la celebración de la audiencia de vinculación a proceso hubiera sido presidida por un juez de garantías distinto al que celebró la de formulación de la imputación, pues por una parte la jueza que presidió la audiencia de formulación de imputación y, posteriormente, la que dirigió la de vinculación a proceso, respectivamente, estuvieron presentes, cada una de ellas, en las audiencias respectivas, por lo que pudieron apreciar en su integridad y personalmente la información que las partes aportaron en cada una de las mencionadas audiencias.

De este modo, afirmó el Tribunal, la jueza que presidió la audiencia de vinculación a proceso, al imponerse de las videograbaciones de la audiencia de formulación de la imputación, se percató de lo ahí acontecido, por lo que no existió menoscabo alguno en la calidad y la veracidad de la información con la que se tomó la decisión de vincular a proceso al imputado. Por tanto, concluía dicho Colegiado, no se vulneró el principio de inmediación debido a que en el nuevo sistema de justicia penal rige el método de la libre valoración de la prueba.

Es importante señalar que, en el caso concreto, se presentaron circunstancias que resulta fundamental destacar. En primer lugar, fueron distintos los jueces que conocieron de la formulación de la imputación y de la vinculación a proceso, debido a que la jueza de garantías requería entrar el mismo día de la audiencia de vinculación, a una audiencia de debate en distinta sala respecto de otro procedimiento. En segundo lugar, el accionar de tales juzgadoras parece, al menos, razonable, toda vez que de no haberse procedido así, es decir, de no proceder a la sustitución de la persona del primer juez, se hubiese quebrantado el mandato del artículo 19 constitucional que fija un plazo perentorio para resolver la situación jurídica del imputado. Es importante destacar que en el caso concreto el imputado había solicitado la duplicidad del término constitucional para que se resolviera su situación jurídica, razón por la cual la audiencia inicial había tenido que suspenderse.

Sin verter aún mi consideración jurídica sobre el punto en análisis, al menos resulta importante advertir que los contextos y las circunstancias superarán en mucho lo que el legislador haya podido prever en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP); ya que, por un lado, no hay duda de que complicaciones como la descrita serán ordinarias en todos los juzgados del país y, por el otro, que existen componentes esenciales del debi-

do proceso que —incluso— orillarán a que tales circunstancias se generen, como lo fue en la especie la solicitud del propio imputado para duplicar el plazo constitucional.

De esta forma, dicho Tribunal Colegiado emitió la tesis que lleva por rubro “AUDIENCIAS DE FORMULACIÓN DE LA IMPUTACIÓN Y DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL HECHO DE QUE SEAN PRESIDIDAS POR JUECES DE CONTROL DISTINTOS NO VULNERA EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE ZACATECAS)”.<sup>11</sup>

## 2. Segundo criterio (se viola el principio de inmediación)

Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito (Oaxaca), al resolver el amparo en revisión 731/2013, sostuvo que el principio de inmediación, de acuerdo con la etapa del procedimiento en que se actúe, implica que el tribunal que dicta la resolución debe presidir las audiencias, observar por sí la recepción de la prueba (o datos de prueba, según la etapa procesal), el debate generado con la intervención de las partes respecto a ella, o incluso respecto a lo que aun sin esa específica denominación consta en el proceso (hechos o argumentos que finalmente también son y generan datos de prueba o pruebas), para extraer directamente de la fuente de prueba su convicción respecto a lo que consta en el proceso, debiendo sustentar su conclusión respecto a lo que debe considerar probado ante él, razón por la que las audiencias de formulación de imputación y de vinculación a proceso (en general, toda la audiencia inicial), en aras de respetar el principio de inmediación, deben desarrollarse ante el mismo juez de garantía.

Así, afirmó este Tribunal Colegiado que, en los casos en que un juez de garantías conoce de la comunicación de imputación y la declaración del imputado, y es otro quien emite el auto de vinculación a proceso, aun cuando el nuevo juez de garantías pueda imponerse de las videograbaciones respectivas, se rompe la teleología del nuevo sistema, debido a que éste se rige por el método de libre valoración de la prueba y, por ende, la inmediación en la totalidad del desarrollo del procedimiento probatorio asegura la calidad y veracidad de la información con la que se toma la decisión, dado que se presupone que quien emite un juicio de valor será más creíble en tanto se advierta que tuvo contacto directo con la fuente de prueba.

---

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, enero de 2016, t. IV, tesis XXIII.3 P (10a.), p. 3160.

De esta forma, así como en el anterior criterio se advierten razones atendibles, quizá prácticas y del quehacer cotidiano de los juzgadores, en este otro caso se aducen argumentos sólidos en torno a que la apreciación directa de los aspectos destacados son fundamentales, no sólo por el respeto que demuestran al principio de inmediación que rige el juicio acusatorio, sino porque, además, para determinar, bajo una sana lógica, la racionalidad y la credibilidad de la valoración que el juzgador realice de la información aportada por las partes (vía datos de prueba, argumentos o contraargumentos, objeciones o simples exposiciones), finalmente se traduce en elementos de convicción. De esta forma, este Tribunal emite el criterio del rubro siguiente: “INMEDIACIÓN. LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE VINCULACIÓN A PROCESO POR UN JUEZ DE GARANTÍA DISTINTO AL QUE CELEBRÓ LA DE FORMULACIÓN DE LA IMPUTACIÓN, VIOLA DICHO PRINCIPIO (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ORAL EN EL ESTADO DE OAXACA)”.<sup>12</sup>

### 3. *Dialogando con los criterios antagónicos: una propuesta de solución*

Identificado el punto de contradicción, y sin mayores ambages, procedo ahora a delinear una posible solución. Comenzaré por diseccionar la divergencia de criterios, toda vez que dentro de la misma es dable identificar diversas cuestiones que la componen. Veamos.

#### A. *Participación de jueces diversos*

La determinación de la audiencia de vinculación a proceso decretada por un juzgador de garantías distinto al que presidió la diversa de formulación de la imputación, *¿actualiza o no una violación al principio de inmediación previsto en el artículo 20, primer párrafo, de la CPEUM, o constituye una excepción permitida?*

En la práctica, el motivo que origina la divergencia de criterios que nos ocupa fue el desfase operativo, consistente en permitir que el imputado de forma voluntaria se acogiera al plazo constitucional (artículo 19 de la CPEUM) para el dictado de la probable vinculación a proceso, por ser su derecho; lo cual se traduce en la celebración forzosa de dos audiencias dentro de una diversa denominada “inicial” o, si se prefiere, la celebración de

---

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, septiembre de 2014, t. III, tesis XIII.PA.5 P (10a.), p. 2433.

dicha audiencia inicial en dos fases o momentos diversos: el de imputación y el de vinculación a proceso.

Considerando que la circunstancia de que la audiencia inicial pueda llegar a desarrollarse en dos fases o momentos diversos, debido a que el imputado se acoja optativamente al plazo constitucional para el dictado de la probable vinculación a proceso, no viola el principio de inmediación, dada la naturaleza de los actos procesales que se desarrollan en la segunda fase de la audiencia inicial denominada “de vinculación a proceso”, a saber: *a)* el desahogo de los medios de prueba que el imputado hubiese ofrecido o presentado en la misma;<sup>13</sup> *b)* desahogada la prueba, si la hubo, se le concederá la palabra en primer término al Ministerio Público y luego al imputado, y *c)* agotado el debate, el juez resolverá sobre la vinculación (artículo 318 del CNPP) o no del imputado a proceso (artículo 319 del CNPP); todo lo cual no vulnera el principio de inmediación en atención a que los actos enumerados iniciarán y concluirán ante la presencia del juez de control que preside la audiencia en esta segunda fase, y ninguno de ellos queda pendiente de resolución antes de concluir la misma.

Cabe poner énfasis en que este principio que rige al procedimiento penal no es un valor absoluto, inclusive el mismo legislador, al definirlo en el artículo 9o. del CNPP, habla de excepciones y también de prohibiciones, o sea que desde el inicio el constituyente permanente prohibió la delegación de facultades del juez de control para desahogar y valorar las pruebas; a su vez, el legislador, al hacer la interpretación que le compete, amplió la prohibición tanto para admitir las pruebas como para dictar la sentencia.

La división de la audiencia inicial la realizó el mismo constituyente constituido al prever la posibilidad de ampliar el plazo constitucional como un derecho del imputado. Por ello, ante esta eventualidad, la interpretación debe ser en forma sistemática, porque si la interpretación del principio de inmediación se hace en forma aislada se corre el riesgo de incurrir en proposiciones absurdas; por ejemplo, si se interpreta en forma aislada el principio de concentración se afirmaríase que éste es contrario al derecho del imputado de solicitar la duplicidad porque necesariamente la audiencia inicial debe tener dos momentos constitucionales distintos; luego, si existe esta posibilidad regulada por nuestra carta magna, también cabe la proposición de que sea diferente el juez de control de la audiencia de imputación al de la audiencia de vinculación.

---

<sup>13</sup> Para tal efecto, se seguirán en lo conducente las reglas previstas para el desahogo de pruebas en la audiencia de debate de juicio oral.

### B. *Papel de las videgrabaciones*

La segunda interrogante que subyace detrás de la contradicción de tesis denunciada consiste en esclarecer si las videgrabaciones entregadas al juez que preside la audiencia de vinculación a proceso, por no haber presenciado la diversa de formulación de la imputación, *¿son suficientes o no para ponderar esta probanza, bajo el método de la libre apreciación?*

Para intentar resolver esta cuestión debemos partir por analizar el contenido de los artículos 261 y 265 del CNPP, de los cuales se desprende, respectivamente, el concepto que debe darse a los “datos de prueba”, así como el método conocido en la práctica como “libre valoración de la prueba”.

Lo anterior significa que el juzgador, en términos del método destacado, decidirá la veracidad que aporta el material probatorio puesto a su consideración; por consiguiente, si en el caso dicho material consiste en las videgrabaciones de la audiencia inicial en su fase de imputación, entregadas al juzgador que presidirá la misma, pero en su fase de vinculación a proceso, considero que ningún impedimento le ocasiona, toda vez que las mismas, como primer aspecto, se resguardan en la administración del juzgado de control y, dada su naturaleza y autenticidad, pueden ser apreciadas a la luz de las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y de los conocimientos científicos afianzados.

Considerar lo contrario nos llevaría al absurdo de estimar que en la segunda instancia, e incluso en el amparo, ante esta clase de material probatorio, deban repetirse ante los magistrados de alzada o los jueces constitucionales, respectivamente, el acto impugnado o reclamado, según corresponda. Lo trascendente, como se ha dicho, de cara al principio de inmediación, es que el órgano jurisdiccional que tenga bajo su competencia la resolución de ciertas cuestiones procesales haya participado de principio a fin en la fase procesal correspondiente, y que la misma quede agotada en su presencia.

### C. *Alcance del principio de inmediación*

Cabe preguntarse: *¿la presencia de un mismo juzgador, en apego al principio de inmediación, opera únicamente para la etapa del juicio oral, o bien desde la etapa preliminar o de investigación (en general toda la audiencia inicial)?*

La respuesta inmediata la encontramos en la fracción X del apartado A del artículo 20 constitucional, que establece la obligación de observar los principios del juicio oral en todas las audiencias preliminares.

De este modo, el CNPP al regular la audiencia inicial, en su título VI, señaló expresamente los actos procesales que deben ser presididos por el juez de control; posteriormente, el legislador mejoró su técnica porque, por una parte, de manera expresa estableció que en la audiencia intermedia y de juicio registrará el principio de inmediación y, por otro lado, señala los actos procesales específicos que debe presidir el juez.

Por tanto, se afirma que no existe razón justificada para que el principio de inmediación y, en general, la totalidad de los principios rectores del procedimiento, no deban observarse en algunas de las etapas del mismo, ya sea la inicial, intermedia o de juicio; esto es, en términos del artículo 20, apartado A, fracción X de la CPEUM, todas las audiencias que conforman las etapas se desarrollarán íntegramente en presencia del órgano jurisdiccional responsable, y en ningún caso, dicho órgano podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, así como la emisión y explicación de la sentencia respectiva.

Desde diversa perspectiva, el alcance del principio de inmediación ¿obliga a que sea el mismo juez el que conozca siempre del mismo caso que inició con la primera audiencia? O ¿que en un asunto no se pueda cambiar de juez nunca por el principio de inmediación? Lógicamente, como ya dije antes, no se trata de un principio absoluto que no admita excepciones, sino que lo que se debe evitar son los actos prohibidos por dicho principio, como la delegación de facultades a que estamos acostumbrados con el sistema anterior. Lo más correcto es que preferentemente sea un mismo juez el que conozca del asunto, pero en cada audiencia concreta se puede ponderar si opera una justificación específica para la sustitución de juez, ya que si acudimos al modelo original o al derecho comparado, en los Estados Unidos siempre es el mismo juez, pero la razón obedece a que son electos por los senadores del estado donde está el distrito de su jurisdicción y tienen, además, un Gran Jurado de por lo menos 16 residentes del distrito para formular cargos; en ocasiones cambia su integración, pero existen integrantes alternos o suplentes que entran en funciones cuando falta algún miembro, ya que por lo menos 12 deben aprobar la imputación, por ello no nos ayuda la comparación a resolver nuestras interrogantes.

Por otra parte, si hacemos una interpretación armónica con el principio de continuidad y con el derecho del imputado a que se resuelva sobre la vinculación a proceso en el plazo perentorio, evidentemente la inmediación pasa a un segundo término, porque daría lugar a una reposición del procedimiento.



#### IV. CONCLUSIONES

La forma oral, predominantemente en el conjunto de actos procesales, se concreta en la intermediación en cuanto a la práctica de la prueba; la eficacia de la oralidad y la intermediación exigen la concentración, y todo ello conduce a la facilitación de la publicidad en general.<sup>14</sup>

Manuel ORTELLS RAMOS

*Primera.* La contradicción de tesis no es un tema novedoso; el Barón de Montesquieu, con espíritu crítico, hablaba de la contradicción de la jurisprudencia en su obra magna *El espíritu de las leyes*, del siglo XVIII.

*Segunda.* México ha adoptado un nuevo modelo de justicia procesal penal acusatorio, pero aún conservamos figuras del antiguo sistema; al integrarse o excluirse ambos, habrá contradicciones en la interpretación de la normatividad y ajustes que hará la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Tercera.* México tiene una tradición arraigada de juicios escritos, inclusive el juicio de amparo es escrito, pero el nuevo modelo de juicio es oral, lo que ya de por sí generará contradicciones en su integración o convivencia simultánea, por ello habrá interpretaciones contradictorias del Poder Judicial de la Federación. A su vez, la Procuraduría General de la República deberá estar atenta y protagónica como garante de la constitucionalidad para continuar con la homologación e integración de los sistemas a partir de llevar tales criterios al conocimiento de nuestro máximo tribunal, lo cual tendrá al menos dos beneficios: *a)* depurar el orden jurídico nacional, y *b)* darle contenido y alcance a los principios sobre los que se sustenta el nuevo proceso penal.

*Cuarta.* En relación con el principio de intermediación, nuestro país no adoptó íntegramente el modelo estadounidense de juicio oral, ya que existen diferencias sustanciales entre ambos, por ejemplo la designación de jueces y la integración del Gran Jurado; del mismo modo, existen diferencias con los países de América Latina, pues en ninguno de estos países existe el

---

<sup>14</sup> Ortells Ramos, Manuel, “Problemas de la oralidad en el proceso penal español (oralidad, concentración, intermediación de los medios de prueba personales)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Saíd Ramírez, Alberto (coords.), *Juicios orales. La reforma judicial en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 281.

auto de vinculación a proceso; estas diferencias trascienden para interpretar el principio de inmediación.

*Quinta.* Cualquiera que sea el sentido en que resuelva la contradicción de tesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el auto de vinculación a proceso que generó la contradicción tiende a reformarse para adaptarse al nuevo sistema.

## V. BIBLIOGRAFÍA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Necesaria diversificación constitucional del Ministerio Público federal y del procurador general de la República”, *Anuario Jurídico VI 1979*, México, UNAM, 1980.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Memoria de El Colegio Nacional 1976*, México, 1977.

HIRSCH, Günter, “Oralidad e intermediación del proceso. Tensión entre los parámetros constitucionales y los aspectos de la economía procesal en el procedimiento judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 14, julio-diciembre de 2009.

KUHN, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, 1906, t. I, Biblioteca Digital Jurídica de la Universidad de Sevilla. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>

ORTELLS RAMOS, Manuel, “Problemas de la oralidad en el proceso penal español (oralidad, concentración, intermediación de los medios de prueba personales)”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SAÍD RAMÍREZ, Alberto (coords.), *Juicios orales. La reforma judicial en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

VÁZQUEZ GÓMEZ B., Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución*, México, Porrúa, 2012.

## PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO Y JUSTICIA PENAL

Rosa Elena GONZÁLEZ TIRADO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Notas relevantes de la reforma al artículo 103 constitucional*. III. *Procedencia del juicio de amparo indirecto y sistema de justicia penal*.

### I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito en torno a las reformas de los —entre otros— artículos 103 y 107 constitucionales, así como de su ley reglamentaria; la cual, aunque suene extraño, a más de tres años de que entrara en vigor aún se le sigue refiriendo como *nueva* Ley de Amparo.

En esta ocasión, entrelazando las reformas constitucionales de 2011 y 2013, la Ley de Amparo en vigor y el Código Nacional de Procedimientos Penales, procuraré hacer referencia a —ciertos— tópicos específicos respecto de la procedencia del juicio de amparo indirecto y que estimo relevantes por su impacto y el cambio generado en la estructura del medio extraordinario de control constitucional más importante que, para fortuna de todos los gobernados, tiene nuestra nación.

### II. NOTAS RELEVANTES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 103 CONSTITUCIONAL

Este artículo<sup>1</sup> inicia señalando que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones

---

\* Consejera de la Judicatura Federal.

<sup>1</sup> Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

de la autoridad que violen derechos humanos. De las tres fracciones que lo componen, encontramos en la primera el referente de aproximadamente la totalidad de los juicios de amparo (estimo que el 95%); mientras que en las dos restantes se advierte lo que en la doctrina se ha tratado como el “amparo soberanía”; es decir, un gobernado sufre un perjuicio en su esfera de derechos producto de un acto o norma de la autoridad, y ese acto o norma, además de afectarle, ha sido emitido alterando el campo competencial de otra autoridad (es decir, una invasión de la autoridad federal a la soberanía estatal o viceversa).

¿Cuál es la novedad de este precepto? Bueno, además de la adecuación en la referencia de la Ciudad de México como entidad federativa, por primera vez se incluye el concepto de *omisión*; esto no significa que antes de esta reforma las omisiones estuvieran fuera del campo de reclamo en amparo; tradicionalmente, la violación al artículo 8o. constitucional (conocido como derecho de petición) ha sido impugnado ante la falta de la responsable de dar respuesta a las solicitudes que de manera pacífica y respetuosa formulan los gobernados. Sin embargo, el amplio espectro que cubre el señalar expresamente a los actos omisivos como hipótesis específica de procedencia enriquece de manera clara el acceso a una impartición de justicia realmente incluyente y protectora.

Otro cambio surgido con motivo de la reforma constitucional se refiere al interés o tipo de afectación que se requiere para determinar el concepto de parte agraviada y, por ende, la satisfacción del principio correlativo del juicio de amparo.

La fracción I del artículo 107 constitucional inicia con la identificación de este principio fundamental: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”; en seguida precisa que ese carácter (de parte agraviada) lo tendrá “quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo...”.

Hasta antes de dicha reforma, el interés jurídico era requisito *sine qua non* para hablar de parte agraviada y, por ende, para acreditar la legitimación en la causa. Así, la existencia del interés jurídico se identificaba con un derecho subjetivo. En la Ley de Amparo en vigor sigue siendo exigible,

---

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.

ahora de manera indispensable, cuando los actos o resoluciones provienen de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Con la reforma constitucional se amplía la puerta para acceder al juicio de amparo, y se permite —con la excepción ya precisada— que pueda reconocerse como parte agraviada a quien acredite interés legítimo. En la exposición de motivos quedó de manifiesto que esta institución contaba con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro.

Algunas interpretaciones que ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevan a concluir que dicho interés se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso; esto es, la persona se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad.

¿Cómo diferenciarlo del interés simple? Pues igualmente simple es la respuesta: si se llegare a conceder el amparo, la quejosa obtiene de inmediato, es decir, se incorpora en su esfera de derechos, un beneficio directo, entonces se tiene interés legítimo. De lo contrario, si no se materializa en beneficio o es lejanamente derivado, o —incluso— imperceptible a la concretización de los efectos, entonces se tiene sólo interés simple y, en consecuencia, no apto para promover el juicio de amparo.

Otro cambio importante derivado de las reformas constitucionales es el relativo al concepto de actos de imposible reparación. El cual se desarrolla en su ley reglamentaria.

Para comprender esta clasificación, resulta de suma importancia conocer algunos puntos de la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 377/2013, en la que a propósito de los actos de imposible reparación se analizaron las fracciones III y V del artículo 107 de la Ley de Amparo, y se dijo:

Con base en estas disposiciones, puede afirmarse que el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica en cuanto a la promoción del juicio de amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una definición legal reiteró su propósito de que tanto en los procedimientos judiciales propiamente dichos, como en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se entendiera que esos actos para ser calificados como de imposible reparación necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal grave-

dad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.

Entonces, derivado de esta interpretación jurisprudencial, se ha concluido, y así sucede hoy en día, que para que un acto se considere de imposible reparación y, por ende, sea susceptible de reclamarse de manera autónoma a través del juicio de amparo indirecto, debe de ser de tal impacto esa violación que produzca una afectación material a derechos sustantivos, con un parámetro de gravedad tal que impida materialmente ejercer algún derecho en el momento en que se emita o se genere en forma presente, sin que posteriormente pueda llevarse a cabo el ejercicio de ese derecho.

Así, un aspecto meramente formal o adjetivo no podría bajo esa sola connotación afectar materialmente a algún derecho sustantivo, pues la consumación de las violaciones procesales o formales sólo puede advertirse —sin lugar a dudas— hasta el momento en el que se resuelve el juicio o el procedimiento seguido en forma de juicio, caso en el cual se genera la viabilidad para impugnar tanto las violaciones al procedimiento (*improcedendo*), como los vicios del fallo en sí (*iudicando*).

Por último, otra novedad que ha generado grandes discusiones es la relativa a la posibilidad de considerar a particulares como autoridad para efectos del juicio de amparo.

Así, la fracción II del artículo 5o. de la Ley de Amparo establece:

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

...

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el concepto de autoridad bajo la regulación de la Ley de Amparo abrogada, estableció

que las notas distintivas que distinguían a una autoridad para esos efectos serían:

- 1) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.
- 2) Que esa relación tenga su origen en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser esa potestad de naturaleza pública.
- 3) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del gobernado.
- 4) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales, ni necesite del consenso de la voluntad del afectado.<sup>2</sup>

Por su parte, el artículo 1o. de la Ley de Amparo, en su último párrafo, dispone que el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en dicha Ley; de ahí que los particulares podrán ser llamados al juicio de amparo con el carácter de autoridad responsable siempre y cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección, así como los tratados internacionales en los que nuestro país sea parte, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general, correspondiendo al juez constitucional determinar en los casos concretos sometidos a su consideración si el particular al realizar un acto ejerció o no una función de tal naturaleza y, por lo tanto, si le asiste el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

En consecuencia, no sólo las autoridades sino también los particulares, cuando realicen actos equivalentes a los de aquéllas y cuyas funciones estén determinadas por una norma, están obligados a respetar los derechos humanos; tan es así que la propia Constitución y los instrumentos internacionales imponen a terceros el deber de respetar los derechos fundamentales, como lo ha percibido la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>3</sup> al sostener que nuestra carta magna contiene dispositivos cuyos destinatarios no son las autoridades únicamente, sino que también establece deberes a cargo de los gobernados, como son los contenidos en los artículos 1o., 4o. y 27, al prohibir la esclavitud, el deber de los padres a preservar el derecho de

---

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, tesis 2a. CLX/2000, Segunda Sala, p. 428.

<sup>3</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2014, tesis aislada I.1o.A.13 K (10a.), p. 1887.

los menores a la satisfacción de sus necesidades, a la salud física y mental, así como los límites y modalidades a la propiedad privada, que constituyen actos u omisiones que deben observar los particulares, independientemente de que el mandato constitucional constituya una garantía exigible a las autoridades.

Señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 5o. —ya transcrito— se requiere que el acto:

- Sea equivalente a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita actuar en determinado sentido;
- Afecte derechos, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas, y
- Sea consecuencia o con motivo de funciones determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio comúnmente tenga un margen de discrecionalidad.

Así, ha determinado que los notarios y las administradoras de fondos para el retiro, al retener impuestos, no tienen el carácter de autoridad para efectos del amparo.<sup>4</sup>

### III. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

En el orden jurídico mexicano, el sistema de control constitucional es externo a los demás subsistemas jurídicos. Que el juicio de amparo sea un instrumento de control omnipresente tiene como consecuencia, entre otras, que desde éste emerjan los criterios vinculantes que terminarán por delinear el rostro del nuevo sistema de justicia penal mexicano.

Como sucede con las otras ramas del derecho, el óptimo funcionamiento penal en este nuevo modelo depende en buena medida de la adecuada convivencia con el juicio de amparo, pues por profundo que sea el cambio en la justicia penal e influyentes que parezcan resultar figuras como las del *juez de control* (que en otros esquemas ha sido invocado como justificación de la innecesidad de un juicio de amparo), la del *control horizontal* (que supone el principio de contradicción) y la relevancia estratégica de la *inmediación* (que

<sup>4</sup> Jurisprudencias 2a./J. 127/2015 y 2a./J. 112/2005, respectivamente.



parece refractaria a controles ulteriores a lo vivido en las audiencias), así como el control difuso de convencionalidad surgido con la reforma de derechos fundamentales, el de justicia penal no escapa al campo de influencia del juicio de amparo.

La actividad jurisprudencial, cada día más creciente, en torno de los actos de autoridad de este novedoso sistema penal, marca el camino de una necesaria convivencia, y si bien este nuevo sistema de justicia tiene profundas transformaciones, éstas no lo son en la zona en que convive con el juicio de amparo. En otras palabras, la incuestionable relevancia de las reformas del sistema de justicia penal no se manifiesta con la misma intensidad en el espacio ocupado por la composición amparo-penal.

Dado que el nuevo sistema aún se encuentra en ciernes, en términos generales, más que establecer definiciones podemos hacer aproximaciones sobre los supuestos susceptibles de procedencia del amparo indirecto a partir del cruce del análisis del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) con los conocidos principios y reglas que rigen la dinámica del juicio de amparo, destacando los criterios que los juzgadores federales ya han tenido oportunidad de fijar o, incluso, en los que se han solventado contradicciones de tesis que abonan a una mayor certidumbre.

### 1. *Actos susceptibles de amparo indirecto*

Empecemos por agrupar los supuestos de procedencia a que se refiere el artículo 107 de la ley de la materia en función de las figuras del quejoso o de la víctima, pues, como sabemos, uno de los principales aciertos de la nueva legislación procesal penal y de amparo fue incorporar de manera plena a la víctima en el escenario del proceso penal, del que había sido históricamente relegada y, por añadidura, la dota de claro interés para acudir al juicio de amparo cuando estime que sus derechos fundamentales no son respetados.

#### A. *Respecto del imputado*

##### a. *Etapas de investigación no judicializada*

Este momento procesal guarda cierta proximidad con el anterior sistema en cuanto al carácter de autoridad que reviste el Ministerio Público y los supuestos en los que puede plantearse amparo indirecto, a saber:

i) *Contra las técnicas de investigación que no requieren de autorización judicial*, enlistadas en el artículo 251 del CNPP y que se refieren a la inspección del lugar de los hechos o del hallazgo, inspección de personas o vehículos, revisión corporal, la entrega vigilada y las operaciones encubiertas o la entrevista de testigos, en tanto que son supuestos que generan una afectación directa al que sea su destinatario sin que medie el control jurisdiccional de su legalidad, limitada a los supuestos expresamente contenidos en el Código.

ii) *Contra la decisión de archivo temporal*, contenida en el artículo 254 del CNPP, que se encuentra en la misma lógica del sistema anterior en cuanto que tal determinación supone una carga para el imputado derivada de una imposibilidad material imputable al Estado para esclarecer los hechos.

iii) *Contra la emisión de medidas de protección en favor de la víctima y providencias precautorias*, enlistadas en el artículo 137 del CNPP, como prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido, separación inmediata del domicilio, etcétera.

iv) *Respecto del ejercicio de criterios de oportunidad*, cuyos supuestos están contenidos en el artículo 256 del CNPP. En este escenario podemos distinguir claramente dos hipótesis con las consecuencias particulares que por los fines del presente documento sólo se enuncian, pero ameritan un mayor ejercicio de reflexión: cuando la autoridad ministerial decide no ejercer la oportunidad o cuando es omisa en pronunciarse al respecto.

En el primer caso, puede establecerse que no procede el juicio de amparo en virtud de que la propia naturaleza del principio de oportunidad conlleva que el fiscal actúe en los casos concretos conforme a sus prioridades de política criminal, tanto para decidir no optar por judicializar cierto tipo de casos como por sí hacerlo; de ahí que no sería dable reclamar en amparo un acto que se circunscribe al mero ejercicio de una potestad. Lo cual está en la misma lógica de la reflexión jurisprudencial en el anterior sistema sobre lo que ocurría con el ejercicio de la acción penal, en cuanto a que la integración de la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal no generaban perjuicio al quejoso, lo que sí podría tener lugar en el posterior pronunciamiento de la autoridad judicial.<sup>5</sup>

Diverso panorama se presenta cuando el Ministerio Público es omiso ante petición expresa de pronunciarse sobre la aplicación o no de dicho principio, pues aun cuando está en su esfera de facultades decantarse por

<sup>5</sup> “ACCIÓN PENAL. LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y LA RESOLUCIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO LE IRROGAN PERJUICIO ALGUNO AL QUEJOSO, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, Primera Sala, tesis aislada 1a. CXXXV/2004, p. 351.

una u otra opción, ello no puede tener el alcance de dejar en inseguridad jurídica al particular que por las circunstancias del caso puede ser susceptible de esa decisión, como podría ser especialmente evidente en los supuestos en que haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o sicoemocional grave, haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena o aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio y, no obstante ello, no se emita el pronunciamiento correspondiente, con independencia de su sentido.

#### b. Etapa de investigación judicializada: audiencia inicial

i) *Contra la orden de aprehensión*, regulada en los artículos 141 a 145 del CNPP. Para lo cual, puede atenderse a dos tipos de razones: una formal y otra de índole lógica o material que le está implícita. La primera es que para este supuesto no procede el recurso de revocación, al no tratarse de un acuerdo de mero trámite que se resuelva sin sustanciación (artículo 645 del CNPP), ni de apelación, que sólo se contempla expresamente para la negativa o cancelación de dicha orden (artículo 467, fracción III, del CNPP) y que afecta directamente la libertad deambulatoria del imputado, entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos.<sup>6</sup> La razón que subyace a la dimensión formal obedece a que no podría serle exigible al quejoso que agotara un recurso respecto de un acto del que no había tenido conocimiento anticipado por no haber figurado como parte a la que se escuchara previo a la emisión de un acto que tiene el efecto de restringir de manera irreparable su libertad personal, lo que es conforme con el criterio jurisprudencial consolidado desde el anterior sistema sobre la procedencia del juicio de garantías.

ii) *Contra la autorización de técnicas de investigación con control judicial previo*, a que hace referencia el artículo 67, fracción X, en relación con el citado 252 del CNPP, que contempla la exhumación de cadáveres; las órdenes de cateo; la intervención de comunicaciones privadas y correspondencia; la toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello; extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar esa muestra, y el reconocimiento o examen físico de

---

<sup>6</sup> “LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 16, t. II, marzo de 2015, Primera Sala, tesis aislada 1a. XCII/2015 (10a.), p. 1101.

una persona cuando ésta se niegue a ser examinada y respecto de cuyo otorgamiento no se contempla expresamente recurso de apelación (sólo procede contra la negativa del cateo —artículo 467, fracción IV, del CNPP—).

iii) *Contra la resolución que califica la legalidad de la detención* a que hace referencia el numeral 308 del CNPP,<sup>7</sup> merced a la aludida afectación a la libertad personal cuando el imputado ha sido detenido en flagrancia o en caso urgente y sea puesto a disposición del juez de control en la audiencia inicial.

iv) *Contra el auto de vinculación a proceso*, regulado en los numerales 316, 317 y 318 del CNPP y contra el que procede el recurso de apelación (artículo 467, fracción VII, del CNPP). Sobre esta cuestión, cabe destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que se actualiza una excepción al principio de definitividad, en virtud de que el hecho de que a una persona se le vincule a un proceso penal implica una afectación a su libertad, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad, pues se le obliga a comparecer en los plazos o fechas indicados las veces que resulte necesario para garantizar el seguimiento del proceso penal, de modo que, aun cuando dicha determinación no lo priva, en sí misma y directamente, de su libertad personal, sí puede considerarse un acto que indirectamente, lo hace, pues constituye una condición para someterlo formal y materialmente a proceso.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 308. Control de legalidad de la detención.

Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del juez de control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El juez le preguntará al detenido si cuenta con defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el juez de control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este Código.

Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar.

En caso de que al inicio de la audiencia el agente del Ministerio Público no esté presente, el juez de control declarará en receso la audiencia hasta por una hora y ordenará a la administración del Poder Judicial para que se comunique con el superior jerárquico de aquél, con el propósito de que lo haga comparecer o lo sustituya. Concluido el receso sin obtener respuesta, se procederá a la inmediata liberación del detenido.

La omisión del Ministerio Público o de su superior jerárquico, al párrafo precedente lo hará incurrir en las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables.

<sup>8</sup> “AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR

No obstante, dado el momento de transición coyuntural en que nos encontramos, puede ser propicio para poner sobre la mesa el alcance de esa posición interpretativa, plenamente compatible con el escenario en que la vinculación conlleva prisión preventiva oficiosa, pero que podría aceptar matices en hipótesis distintas en las que la vinculación únicamente tiene el efecto de integrar la litis del juicio penal (como en cualquier otra materia, genera estar al pendiente de la secuela procesal), pero de suyo no vulnera derechos subjetivos, atendiendo a que la aplicación de medidas cautelares es materia específica de una decisión jurisdiccional diversa.

v) *Contra la medida cautelar*, a que se refieren los artículos 153 a 163 del CNPP, que además de la prisión preventiva comprenden la presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe; la exhibición de una garantía económica; el embargo de bienes; la inmovilización de cuentas y valores; la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez; el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada; la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse o ciertos lugares, o de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos; la suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos; la colocación de localizadores electrónicos, así como el resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga. Procede no sólo el amparo sobre su otorgamiento, sino también sobre la negativa de otorgarla, revocarla o modificarla.

vi) *Respecto del archivo temporal*, en términos análogos a lo destacado previamente, sea por falta de pruebas o por desestimación temprana de los hechos sobre los que se pretendía fincar la imputación.

### c. Etapa intermedia

*Contra la unión o separación de acusaciones*, establecida en el artículo 343 del CNPP, en la medida en que ello pudiera afectar el derecho de defensa.<sup>9</sup>

---

TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, t. 1, marzo de 2013, Primera Sala, tesis jurisprudencial 1a./J. 101/2012 (10a.), p. 534.

<sup>9</sup> Artículo 343. Unión y separación de acusación.

Cuando el Ministerio Público formule diversas acusaciones que el juez de control considere conveniente someter a una misma audiencia del debate, y siempre que ello no perjudique el derecho de defensa, podrá unirlos y decretar la apertura de un solo juicio, si ellas están vinculadas por referirse a un mismo hecho, a un mismo acusado o porque deben ser examinados los mismos medios de prueba.

## B. Respecto de la víctima

### a. Etapa de investigación no judicializada

i) *Contra la terminación con base en un criterio de oportunidad*, en tanto que ello impide la satisfacción de sus derechos a la verdad y justicia, y específicamente que obtenga la eventual reparación del daño a través de un mecanismo alternativo de solución de la controversia o en la vía del juicio. Misma lógica que se presenta respecto del ii) *archivo temporal*, iii) *la abstención de investigar* a que se refiere el artículo 253 del CNPP, iv) *la omisión de investigar* en contravención al deber ministerial a que se refiere el artículo 212 del CNPP, así como el v) *inejercicio de la acción penal* contemplado en el diverso 255 del CNPP, supuestos estos últimos que se contemplan expresamente en el artículo 107, fracción VII, de la Ley de Amparo.<sup>10</sup>

vi) *Contra la negativa de otorgar medidas de protección personal*, en términos de lo dispuesto por el ya aludido artículo 137 del CNPP, supuesto al que aplicaría por identidad de razón el también mencionado criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en la medida en que, al igual que el imputado, la víctima carece de medio de impugnación ordinario para impugnar una determinación que puede acarrearle un eventual perjuicio en su integridad personal.

### b. Etapa de investigación judicializada: audiencia inicial

i) *Contra el auto de no vinculación a proceso*, a que se refiere el artículo 319 del CNPP,<sup>11</sup> en tanto que impide el progreso del asunto a cualquiera de los

---

El juez de control podrá dictar autos de apertura del juicio separados, para distintos hechos o diferentes acusados que estén comprendidos en una misma acusación, cuando, de ser conocida en una sola audiencia del debate, pudiera provocar graves dificultades en la organización o el desarrollo de la audiencia del debate o afectación del derecho de defensa, y siempre que ello no implique el riesgo de provocar decisiones contradictorias.

<sup>10</sup> Artículo 107. El amparo indirecto procede:

...

VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño...

<sup>11</sup> Artículo 319. Auto de no vinculación a proceso.

En caso de que no se reúna alguno de los requisitos previstos en este Código, el juez de control dictará un auto de no vinculación del imputado a proceso y, en su caso, ordenará la libertad inmediata del imputado, para lo cual revocará las providencias precautorias y las medidas cautelares anticipadas que se hubiesen decretado.

medios de terminación cuya procedencia presupone la reparación del daño (el procedimiento abreviado o la suspensión condicional del proceso), así como respecto de la sentencia de condena, seguido el juicio respectivo; lo que también sucede con *ii) la suspensión del proceso* a que se refiere el artículo 351, en relación con el 352 del CNPP.

### c. Etapa intermedia

*i) Contra la negativa a aceptar coadyuvancia con el Ministerio Público*, toda vez que impide el ejercicio de la potestad activa que le confiere el artículo 338, fracción I, en relación con el 339 del CNPP, coadyuvancia que los operadores jurídicos deben entender como una figura reestructurada, en términos de igualdad respecto del fiscal y no de colaboración subordinada a éste, como sucedía en el anterior sistema, como se hace evidente en los supuestos en que la víctima tiene plena autonomía procesal.<sup>12</sup>

*ii) Contra la no reapertura de la investigación*, en términos del artículo 333 del CNPP, que igualmente deriva en el truncamiento de la posibilidad de que se colmen sus derechos con motivo del ejercicio de las potestades ministeriales.

*iii) Contra la ampliación del plazo de investigación complementario* contemplado por el artículo 322 del CNPP.

### d. En cualquier etapa

*i) Contra el aplazamiento de las audiencias*, *ii) contra las medidas de apremio* a que se refiere el artículo 104 del CNPP, como la multa, el auxilio de la fuerza pública, el arresto, entre otras, que se traducen en afectaciones directas a sus derechos, y *iii) contra la negativa a proporcionar audio-video de las audiencias*<sup>13</sup> en

---

<sup>12</sup> Acción penal por particular (artículo 426 del CNPP); al optar por los mecanismos alternativos de solución de la controversia penal (artículo 109, fracción X, del CNPP) y al oponerse fundadamente al fiscal respecto de la suspensión condicional del proceso (artículo 192, fracción II, del CNPP); la celebración de los acuerdos reparatorios (artículo 345, segundo párrafo, del CNPP) o la solicitud de sobreseimiento (artículo 330, segundo párrafo, del CNPP).

<sup>13</sup> Artículo 220. Excepciones para el acceso a la información.

El Ministerio Público podrá solicitar excepcionalmente al juez de control que determinada información se mantenga bajo reserva aún después de la vinculación a proceso, cuando sea necesario para evitar la destrucción, alteración u ocultamiento de pruebas, la intimidación, amenaza o influencia a los testigos del hecho, para asegurar el éxito de la investigación, o para garantizar la protección de personas o bienes jurídicos.

Si el juez de control considera procedente la solicitud, así lo resolverá y determinará el plazo de la reserva, siempre que la información que se solicita sea reservada, sea oportu-

tanto con esa determinación queda condicionado el ejercicio de sus facultades procesales, lo que podría ser irreparable atendiendo a los principios de contradicción y continuidad que rigen el sistema.

*e. Durante la tramitación de soluciones alternas y formas de terminación anticipada*

*i) Contra el levantamiento de la suspensión del proceso* —derivado del trámite de acuerdos reparatorios— y continuación del mismo,<sup>14</sup> en virtud de que con tal disposición se cancela esta posibilidad de concluir la problemática penal alternativamente a la vía del juicio y, por tanto, que por su conducto la víctima pueda ver satisfecho el daño que le fue causado, en oposición a un juicio en el que el acusado podría ser absuelto.

*ii) Contra la resolución que aprueba los acuerdos reparatorios*, que extingue la acción penal y pudiera ser contraria a la pretensión de reparación del daño.

---

namente revelada para no afectar el derecho de defensa. La reserva podrá ser prorrogada cuando sea estrictamente necesario, pero no podrá prolongarse hasta después de la formulación de la acusación.

<sup>14</sup> Artículo 189. Oportunidad.

Desde su primera intervención, el Ministerio Público o, en su caso, el juez de control, podrán invitar a los interesados a que suscriban un acuerdo reparatorio en los casos en que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código, debiendo explicarles a las partes los efectos del acuerdo.

Las partes podrán acordar acuerdos reparatorios de cumplimiento inmediato o diferido. En caso de señalar que el cumplimiento debe ser diferido y no señala plazo específico, se entenderá que el plazo será por un año. El plazo para el cumplimiento de las obligaciones suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.

Si el imputado incumple sin justa causa las obligaciones pactadas, la investigación o el proceso, según corresponda, continuará como si no se hubiera celebrado acuerdo alguno.



## X. JUICIO DE AMPARO Y MATERIA ELECTORAL

## LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y EL JUICIO DE AMPARO

María del Carmen ALANÍS FIGUEROA\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. La evolución de la justicia electoral en México, a partir de las reformas constitucionales de 1994 a 2007. III. Control de constitucionalidad y convencionalidad. IV. Situación actual de la improcedencia del juicio de amparo y la protección constitucional de los derechos político-electorales. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Expreso mi más sincero reconocimiento y agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por la invitación a participar en esta obra conmemorativa con motivo de los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el tercer aniversario de la nueva Ley de Amparo.

Es así que mi participación en la obra en comento consiste en la presentación de este trabajo, en el cual se abordan, en primer lugar, las reformas constitucionales de 1994 a 2007, en virtud de su importancia en el establecimiento de instrumentos encaminados a proteger los derechos político-electorales del ciudadano.

En otro apartado se aborda el control de constitucionalidad y convencionalidad en México, haciendo especial énfasis en este último por su trascendencia en la impartición de justicia, ya que implica el deber del Estado mexicano de aplicar cabalmente los tratados internacionales que ha firmado.

Posteriormente, se analiza de manera sucinta la situación actual de la protección de los derechos político-electorales y la procedencia o no del jui-

---

\* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016).

cio de amparo a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la expedición de la nueva Ley de Amparo, así como lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad.

Finalmente, se expresan algunas conclusiones derivadas de lo analizado a lo largo de este ensayo.

## II. LA EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO, A PARTIR DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1994 A 2007

La justicia electoral en México ha pasado por múltiples etapas para lograr su consolidación; para tal efecto, el constituyente permanente se ha dado a la tarea de expedir diversas reformas constitucionales; sin embargo, por el tema que nos ocupa, en el presente apartado sólo se hará mención a las publicadas de 1994 a 2007.

La reforma constitucional de 1994 abordó, entre otras cuestiones, lo relativo a dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de nuevas atribuciones jurisdiccionales, encaminadas a constituir la en un *auténtico Tribunal Constitucional*, toda vez que se le otorgaron facultades para controlar cualquier acto de autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto y darles a las resoluciones efectos generales.<sup>1</sup>

A fin de cumplir con lo anterior, se ampliaron los supuestos de las controversias constitucionales y se crearon las acciones de inconstitucionalidad; en ambos casos, se trata de plantear las posibles violaciones a las normas constitucionales, y la Suprema Corte puede declarar su invalidez con efectos generales siempre que la resolución haya sido aprobada con un número mínimo de ocho votos; de esta manera, los efectos de dichos procesos se acercan a aquellos que caracterizan a un tribunal constitucional.<sup>2</sup>

Más tarde, la trascendental reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996 instauró un sistema de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y normas generales en materia electoral, por lo que a partir de dicha reforma se otorgaron facultades de control constitucional de las leyes electorales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>1</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Fontamara, 2008, p. 63.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66.

En este orden de ideas, uno de los puntos de mayor dificultad que enfrentó el constituyente permanente fue hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir en asuntos de carácter electoral, con la necesidad de que en el orden jurídico mexicano existieran mecanismos de control jurisdiccional que garantizaran la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones en esa materia.

Es así que la exposición de motivos de la reforma constitucional señaló lo siguiente:

Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales... se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá el recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.<sup>3</sup>

Sin embargo, aun con la reforma constitucional señalada, el debate sobre la naturaleza jurídica de los derechos político-electorales continuó y, por supuesto, se confirmaron las consideraciones respecto de que el juicio de amparo era improcedente para impugnar violaciones en materia político-electoral, tal y como lo demuestra el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que lleva por rubro: “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE

<sup>3</sup> “El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México. 100 Aniversario de la Constitución 1917”, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion19172017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion19172017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”,<sup>4</sup> en el cual sostuvo que el contenido de la norma, acto o resolución impugnado necesariamente debe versar sobre derechos político-electorales, pues en ese supuesto la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional, ya sea mediante la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el caso de actos o resoluciones. Agrega que el amparo siempre será improcedente contra las resoluciones pronunciadas por el citado Tribunal en los asuntos de su competencia.

Ahora bien, conforme a diversos criterios emitidos por la SCJN, los derechos político-electorales son reconocidos como verdaderos derechos fundamentales, situación que se demuestra con la tesis de rubro: “DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVE”,<sup>5</sup> en la que el Pleno de la Suprema Corte puntualiza que los derechos de participación política relativos a votar y ser votado son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, toda vez que gozan de supremacía constitucional, suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades, y porque son clave para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional. En este sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, son protegidos constitucionalmente, tarea encomendada al TEPJF y a la SCJN, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Posteriormente, la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007, facultó al Tribunal Electoral para resolver respecto de la no aplicación de las leyes electorales contrarias a la Constitución, limitando sus efectos al caso concreto sobre el que versara el correspondiente juicio; por otra parte, otorgó a las salas regionales del propio Tribunal el carácter de órganos permanentes. Al respecto, el Senado y la Cámara de Diputados, en la respectiva exposición de motivos, manifestaron lo siguiente:

El segundo párrafo que se propone añadir, de aprobarse, dejaría resuelta una contradicción surgida ante la Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, tesis P. LX/2008, p. 5.

<sup>5</sup> *Ibidem*, t. XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 83/2007, p. 984.

la Nación respecto a la facultad de aquélla para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución federal.

...

El debate no está en la existencia o inexistencia previa de la facultad del TEPJF para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, sino en la congruencia de dos normas constitucionales y los efectos de las resoluciones que emitan las salas del TEPJF en esta materia.<sup>6</sup>

De esta forma, en los párrafos 6 y 9 del artículo 99 constitucional se establecieron las bases para que las salas del Tribunal Electoral pudieran resolver sobre la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, con efectos sólo para el caso concreto de que se trate.

En relación con lo anterior, cabe destacar que en el mismo año de 2007 la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente SUP-JDC-85/2007.

Sobre el particular, es destacable que el 11 de diciembre de 2006, José Gregorio Pedraza Longi solicitó su credencial para votar con fotografía, la cual le fue negada sobre la base de considerarlo suspendido de sus derechos político-electorales, por estar sujeto a un proceso penal, derivado del auto de formal prisión dictado en el expediente 30/2005 por el titular del Juzgado Mixto de San Juan de los Llanos Libres, Puebla.

En este contexto, el 19 de febrero de 2007 Pedraza Longi promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la resolución emitida por el vocal del Registro Federal de Electores de la Sexta Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Puebla, el cual fue tramitado por la Sala Superior del TEPJF bajo el citado expediente SUP-JDC-85/2007, y resuelto por unanimidad de votos, el 20 de junio del mismo año, en los términos siguientes:

PRIMERO. Se revoca la resolución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla.

SEGUNDO. Se ordena a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla, reincorpore en el padrón electoral y listado nominal correspondiente a su domicilio y expida su credencial para votar con fotografía al ciudadano José Gregorio Pedraza Longi, a fin de que no se le vulnere la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio, lo cual

---

<sup>6</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, p. 18, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf) (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

deberá cumplirse en un plazo de quince días naturales, contados a partir del día siguiente a la notificación de este fallo.

TERCERO. Para acreditar el debido cumplimiento de la presente sentencia, la responsable deberá remitir a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el punto resolutivo que antecede, el informe y demás documentación con que se justifique dicho cumplimiento, que acredite la reincorporación en el padrón electoral, así como la entrega de la credencial para votar con fotografía.

CUARTO. En caso de dictarse sentencia condenatoria privativa de la libertad y como consecuencia de ello se suspendan los derechos político-electorales del sentenciado, el juez de la causa, atendiendo a lo previsto en el artículo 162, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá de inmediato, comunicarlo al Instituto Federal Electoral para que, por conducto del Registro Federal de Electores, proceda a darlo de baja del Padrón Electoral y del listado nominal correspondiente a su domicilio.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor por conducto de la autoridad responsable...

Es así que el estudio y la resolución de este caso obligó al TEPJF a realizar un examen de la causa de suspensión de los derechos ciudadanos prevista en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llevándolo a concluir que la aplicación de esa norma debía restringirse a aquellos casos en que la o el ciudadano se encontrara privado de su libertad.

Como se advierte, la Sala Superior resolvió por unanimidad que se violó el derecho del actor a contar con su credencial para votar con fotografía y revocó la negativa del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ordenándole además que lo reincorporara en el padrón electoral y listado nominal correspondiente a su domicilio a fin de que no se le vulnerara su derecho al sufragio. Además, se sostuvo que si bien quedaba acreditada la situación judicial invocada por el IFE, cuyo sustento era el citado artículo 38, fracción II, lo cierto era que la misma establecía una serie de bases para admitir que tal suspensión no era absoluta ni categórica. Ello teniendo en consideración lo previsto en el diverso 133 constitucional y su correspondiente interpretación, en el sentido de que si los instrumentos internacionales amplían los derechos y prerrogativas previstas en la Constitución, entonces deben considerarse como normas supremas de la Unión y constitucionalmente válidas, por lo que obligan al Estado a velar y respetar los derechos humanos ahí reconocidos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Véase, como ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Observación General del Comité de Derechos Humanos correspondiente, que señalan que no debe restringirse ilimitadamente el derecho al voto.

El 21 de septiembre de 2007, la Sala Superior del TEPJF elevó este precedente a la tesis XV/2007, titulada: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL, SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”.

En relación con lo anterior, cabe mencionar que el 25 de febrero de 2008 se denunció ante el Pleno de la SCJN la posible contradicción de tesis entre el aludido criterio y el emitido por su Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 29/2007, misma que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 1a./J.171/2007, de rubro: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”.

La denuncia fue registrada en el Pleno de la SCJN bajo la contradicción de tesis 6/2008-PL, la cual confirmó lo determinado por el TEPJF; así, el análisis y la resolución de esta contradicción dieron lugar, entre otros, a los criterios siguientes:

- El principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la restricción constitucional contenida en el artículo 38, fracción II, constitucional.
- La suspensión del derecho al voto únicamente deberá implementarse cuando la persona procesada esté efectivamente privada de su libertad, presupuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, supuesto en el cual, mientras no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.

### III. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

En cuanto al control de constitucionalidad, se puede señalar que los sistemas constitucionales normativos, como el nuestro, implican que hay una norma suprema de la cual surge todo el sistema jurídico, es decir, la Constitución es una norma vinculante, pero también es una fuente de las demás normas del sistema.

Como norma fuente, la Constitución establece los parámetros materiales para la formación de las nuevas normas, esto es, determina quién puede crear normas, bajo qué supuestos y cómo; en consecuencia, se crea



una pirámide normativa de donde se desprenden normas desde la base (lo más general), siendo la Constitución la norma suprema de todo el ordenamiento. Cada norma superior dicta las reglas materiales y formales para la validez de la norma inferior, y de esta forma se crea la pirámide normativa y una cadena de validez de norma a norma, lo que se conoce como el principio de supremacía constitucional y el de jerarquía normativa, mismos que se encuentran contenidos en los artículos 1o. y 133 constitucionales; es así que para que una norma sea válida deberá ser material y formalmente compatible con la ley suprema.

En este orden de ideas, si una norma contradice algún derecho reconocido en la Constitución o es creada por una autoridad que no tiene la competencia para hacerlo, sería inválida, y de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, se crea la revisión judicial de las normas, esto es conocido como jurisdicción constitucional, que es la potestad de un tribunal como autoridad para interpretar y revisar la compatibilidad de otras normas con las normas de la Constitución y resolver las controversias de manera definitiva.

La jurisdicción constitucional implica el control de constitucionalidad, es decir, vigila que las normas inferiores sean material y formalmente compatibles con la Constitución y, en caso de no serlo, puede expulsarlas del sistema, esto es, declararlas inválidas por inconstitucionalidad.

Ahora bien, cabe mencionar que, como se sabe, existen principalmente dos modelos de control de constitucionalidad: el concentrado y el difuso. En el primero, la revisión de la validez normativa la lleva a cabo un solo tribunal; en el segundo, cualquier juez puede revisar la constitucionalidad de las normas. México tiene un sistema mixto, pero la única instancia competente para declarar la invalidez de las normas es la SCJN a través de procedimientos especializados como la acción de inconstitucionalidad, con efectos *erga omnes*.

Por su parte, el concepto de control de convencionalidad es de reciente creación judicial. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) lo ha recogido a partir del caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, de 2006, y a partir de entonces lo ha venido desarrollando.

El control de convencionalidad se refiere a la revisión de la congruencia entre las normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que deben realizar tanto los jueces como las autoridades de los Estados parte de la Convención.

Así, se puede afirmar que el control de convencionalidad “concentrado” es competencia de la Corte IDH, quien es la única que puede conocer de violaciones a la Convención y no puede resolver sobre el fondo de los asuntos

presentados a su consideración; no obstante ello, la tendencia hacia la creación de un derecho común de los derechos humanos en la región ha evolucionado de tal forma que hoy la Corte IDH reconoce el control “difuso” de la convencionalidad, lo cual implica que si la Convención es derecho nacional de los Estados parte, entonces todos los jueces deben vigilar que éste sea cumplido en términos de la propia Convención (artículos 1o. y 2o. de la CADH).

Sobre dicho tema, cabe traer a colación la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011,<sup>8</sup> la cual tiene como uno de sus ejes fundamentales la apertura del sistema jurídico mexicano al ordenamiento internacional, con todo lo que dicha situación supone, esto es, la recepción de los tratados y la incorporación de los mismos al derecho interno con rango constitucional.

De hecho, el control de convencionalidad es uno de los puntos culminantes que trajo consigo la aludida reforma constitucional, el cual implica el deber del Estado mexicano de tomar las medidas que sean necesarias para que los tratados internacionales que ha firmado se apliquen cabalmente.

Al respecto, cabe destacar que en nuestro país la referida actividad del ejercicio del control difuso de convencionalidad la han venido desarrollando los órganos jurisdiccionales desde antes de la aludida reforma constitucional de 2011, incluso previamente a la sentencia Rosendo Radilla Pacheco contra México.<sup>9</sup> En efecto, la Sala Superior del TEPJF resolvió en 2007 un asunto en el que ponderó el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos con la normativa nacional; asunto que fue tramitado bajo el expediente SUP-JDC-85/2007, mismo al que ya se hizo mención en el apartado que antecede.

#### IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO Y LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

En México, el control de constitucionalidad concreto se integra por: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucio-

<sup>8</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

<sup>9</sup> En la resolución emitida en este caso, la cual fue notificada al Estado mexicano el 15 de diciembre de 2009, se menciona la obligación de los jueces y tribunales nacionales de ejercer el control de convencionalidad, mismo que, si bien no es ordenado en la sentencia como una de las medidas de reparación, sí constituye parte de éstas al integrarse a las consideraciones relativas a las medidas de satisfacción y garantía de no repetición.

nalidad, respecto de las cuales la SCJN constituye un órgano terminal ordinario o por vía de atracción.

Ahora bien, por lo que hace al control que se ejerce en materia electoral, conoce como órgano terminal ordinario o por vía de atracción la Sala Superior del TEPJF, y se integra por los medios de impugnación siguientes: juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral, recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración.

En este orden de ideas, resulta oportuno señalar que toda vez que los derechos político-electorales gozan de protección constitucional ante el TEPJF, el juicio de amparo resulta improcedente para salvaguardarlos.

Sobre el particular, la SCJN ha manifestado que la improcedencia del juicio de amparo no surge sólo por el hecho de que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución, es decir, es necesario que ese contenido sea electoral o verse sobre derechos político-electorales, pues sólo en esos supuestos la norma, acto o resolución estarán sujetas al control constitucional, esto es, a la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del TEPJF en el caso de los actos o resoluciones.<sup>10</sup>

Asimismo, el máximo tribunal constitucional refiere que si bien ha sostenido, en alguna época, que excepcionalmente, cuando junto a la violación de un derecho político se reclamen leyes o actos que entrañen la violación de otros derechos fundamentales, resulta procedente el juicio de amparo, dicha excepción no se actualiza cuando a través de ese medio de control se pretende combatir la violación de derechos políticos que, aun cuando pueden constituir un derecho fundamental, inciden totalmente sobre cuestiones electorales, esto es, sobre el proceso o contienda electoral; por tanto, el hecho de que en un juicio de amparo el quejoso considere que el ordenamiento electoral impugnado viola el ejercicio de algún derecho político, además de otros derechos fundamentales, como el de igualdad, no discriminación, asociación política, libertad de trabajo o libertad de expresión, no por ello hace procedente el juicio de amparo, ya que el análisis de

---

<sup>10</sup> Esto lo ha afirmado la SCJN en la tesis de jurisprudencia de rubro: “AMPARO, ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXVIII, septiembre de 2008, tesis PLX/2008, p. 5.

dichas violaciones tendrá que realizarse de acuerdo con el sistema electoral mexicano.<sup>11</sup>

Además, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito puntualizó que el Poder Judicial de la Federación sigue afirmando que el juicio de amparo es improcedente en materia electoral, lo que no implica que dichos actos se encuentren exentos del control constitucional, toda vez que existe una estructura de defensa en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales que no se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, toda vez que el TEPJF ejerce dicho control a través de los juicios de revisión constitucional, inconformidad, y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como de los recursos de apelación y reconsideración; de igual manera, precisa que el referido órgano especializado, para conocer las violaciones a los derechos de contenido electoral, debe observar los demás derechos fundamentales que consagra la Constitución y, ahora también, los tratados internacionales, lo que le permite el análisis no sólo de los derechos político-electorales sino incluso cualquier derecho constitucional de los gobernados; sin embargo, dada la naturaleza esencialmente electoral y la existencia del Tribunal Electoral para resolver al respecto, no debe ser la justicia constitucional común la encargada de esa materia, sino que el referido Tribunal especializado deberá pronunciarse de manera íntegra sobre el caso en concreto que se le presente.<sup>12</sup>

Ahora bien, cabe señalar que la situación jurídica reseñada en los párrafos precedentes, en torno a la improcedencia del juicio de amparo para la defensa de los derechos políticos, no ha experimentado modificación sustancial alguna en el plano legislativo, toda vez que la reforma constitucional en materia de amparo del 6 de junio de 2011, así como la publicación de la nueva Ley de Amparo en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, puntualizan que este juicio no es procedente tratándose de asuntos en

---

<sup>11</sup> Lo cual ha sido mencionado en la tesis de jurisprudencia: “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, tesis P.II/2007, p. 103.

<sup>12</sup> Al respecto, véase la tesis aislada “AMPARO. LA IMPROCEDENCIA DE ESE JUICIO EN MATERIA ELECTORAL NO IMPLICA QUE LOS ACTOS RELATIVOS ESTÉN EXENTOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL, DEBIDO A QUE SU EXAMEN CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN AL CONOCER DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN ESA MATERIA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, tesis I. 15a.136 A, p. 1859.

la materia electoral, según se advierte de los artículos 107, párrafo primero, constitucional, y 61, fracciones IV y XV, de la Ley de Amparo.

No obstante todo lo expuesto anteriormente, ha sido posible identificar asuntos en los que algunos tribunales federales de amparo han conocido de demandas que involucran cuestiones electorales o relacionadas con derechos político-electorales y que, posiblemente, sólo tendrían que ser del conocimiento del órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, como es el caso *Fernando Alejandro Larrazábal Bretón*, donde intervino un tribunal colegiado de circuito en materia administrativa.<sup>13</sup>

Asimismo, se han detectado tesis contradictorias entre criterios sostenidos por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad y el TEPJF al resolver los medios de impugnación de su competencia; ejemplo de ello es la contradicción de tesis 114/2011, en la que se denunció la posible controversia entre el criterio sostenido por el TEPJF de rubro: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”,<sup>14</sup> y el emitido por el Pleno de la SCJN: “DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.<sup>15</sup>

En la citada contradicción de tesis, el Pleno de la SCJN, por mayoría de seis votos, estimó que en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad no había un razonamiento sobre la variable analizada por el TEPJF, en relación a cómo opera la suspensión de los derechos político-electorales, en concreto el derecho de voto pasivo, cuando la persona sujeta a proceso se encuentra libre bajo caución; lo anterior, bajo la consideración de que en las mencionadas acciones únicamente se hizo un pronunciamiento abstracto sobre la interpretación del artículo 38, fracción II, constitucional, por lo que estableció como obligatorio el criterio siguiente: “DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCU-

---

<sup>13</sup> Véase el expediente relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-1782/2012, donde la Sala Superior resolvió: “ÚNICO. Se deja sin efectos el acuerdo de cabildo de nueve de julio, por el cual el Ayuntamiento de Monterrey, que ordenó al actor reincorporarse y permanecer en forma continua e ininterrumpida en el desempeño de tal cargo”.

<sup>14</sup> Criterio que, como ya se mencionó, derivó de lo resuelto en el expediente SUP-JDC-85/2007.

<sup>15</sup> Esta tesis de jurisprudencia derivó de la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009.

LACIÓN AL PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”.<sup>16</sup>

Finalmente, resulta oportuno mencionar que en el documento denominado “Análisis de temas para la reforma constitucional electoral. Abril de 2010. Documento técnico que entrega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a las cámaras del Congreso de la Unión, como insumo para la discusión de una reforma constitucional en materia electoral”, se plantean diversas modificaciones en relación con una distribución de competencias entre la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, con el propósito de que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por finalidad plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la ley suprema.<sup>17</sup>

Es así que en el referido documento, específicamente en la exposición de motivos del “Proyecto de reformas a los artículos 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el control constitucional en materia electoral”, se sostiene, entre otras cuestiones, que:

... por virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece de noviembre de dos mil siete, se reformó, entre otros, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se facultó a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la misma carta magna; determinaciones que, a diferencia de lo que puede suceder en las acciones de inconstitucionalidad, se limitan al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación y son informadas por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

...

El Tribunal Electoral, como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, resuelve las controversias en materia electoral, controlando la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales y órganos partidistas y, además, cuenta con el mecanismo para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual evidentemente goza de la categoría de tribunal constitucional.

---

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, tesis P.J. 33/2011, p. 6.

<sup>17</sup> Terrazas Salgado, Rodolfo, “Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 7, 2011, p. 227.

En concordancia con lo expuesto, en la presente iniciativa se propone dar un paso trascendental en la evolución de la justicia constitucional electoral de nuestro país consistente en efectuar una nueva distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la carta magna.<sup>18</sup>

## V. CONCLUSIONES

*Primera.* La consolidación de la protección constitucional de los derechos político-electorales en México ha pasado por diversas etapas, siendo hasta la reforma constitucional de 1996 que se instauró un sistema de control tanto constitucional como legal de actos y resoluciones en materia electoral, a cargo de un órgano especializado denominado Tribunal Electoral, el cual se incorporó al Poder Judicial de la Federación, quien tendría la atribución de resolver de forma definitiva e inatacable todas las cuestiones relacionadas con la materia electoral; no obstante ello, el debate sobre la naturaleza jurídica de los derechos político-electorales continuó, confirmándose las consideraciones respecto de que el juicio de amparo era improcedente para impugnar violaciones en materia político-electoral.

*Segunda.* El hecho de que el juicio de amparo sea improcedente en materia electoral no implica la falta de un control de constitucionalidad, toda vez que la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano está encomendada al TEPJF.

*Tercera.* La reforma constitucional de 1994 es de gran relevancia, toda vez que fueron creadas las acciones de inconstitucionalidad, las cuales permiten plantear posibles violaciones a las normas constitucionales.

*Cuarta.* La reforma constitucional de 2007 facultó al TEPJF para resolver respecto de la no aplicación de las leyes electorales contrarias a la Constitución, limitando sus efectos al caso concreto sobre el que versara el correspondiente juicio.

*Quinta.* El control de convencionalidad es uno de los puntos culminantes que trajo consigo la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, mismo que implica el deber del Estado mexicano de tomar las medidas que sean necesarias para que los tratados internacionales que ha firmado se apliquen cabalmente.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 228 y 229.

*Sexta.* En nuestro país, los órganos jurisdiccionales han venido ejerciendo el control difuso de convencionalidad desde antes de esta reforma constitucional de 2011; ejemplo de ello lo constituye lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-85/2007, donde aplicó diversos tratados internacionales.

*Séptima.* La nueva Ley de Amparo reitera la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral.

*Octava.* La Sala Superior del TEPJF debe contar con la atribución para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por finalidad plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la ley suprema.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CIBRIÁN, Felipe de Jesús *et al.*, *El constitucionalismo ante el control de convencionalidad, su debate actual*, México, Porrúa, 2015.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2008.

GUTIÉRREZ, Roberto y BECERRA, Alejandro, “Las reformas electorales en el periodo 1988-1995 y el Tribunal Federal Electoral”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 7, 2011.

———, *Introducción al estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, México, Editorial Ángel, 2006.

ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, *El control (y descontrol) de la constitucionalidad electoral en México. La (im) procedencia del amparo en materia electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 2010.



# JUICIO DE AMPARO, JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, EN LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS ELECTORALES LOCALES

Flavio GALVÁN RIVERA\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Siglo XIX: tesis Iglesias y tesis Vallarta.* III. *Siglos XX y XXI: jurisprudencia y legislación.* IV. *Justicia electoral.* V. *Tendencia errática de la SCJN.* VI. *Juicio de amparo, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral por la designación de magistrados electorales locales.* VII. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma de diciembre de 1986 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia político-electoral se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) y similar reforma constitucional, en 1990, dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) y al Tribunal Federal Electoral (TFE), con lo cual surgió, en el sistema político-electoral de México, la necesidad de elegir a los magistrados integrantes del correspondiente órgano federal de justicia electoral, así como a los consejeros del Consejo General, órgano máximo de dirección del IFE en su tiempo, y del Instituto Nacional Electoral (INE) actualmente, desde la reforma constitucional y la expedición de la legislación electoral general de 2014.

---

\* Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de 2006 a 2007; profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y en las universidades autónomas de Chiapas, Chihuahua, Morelos, Oaxaca y Tamaulipas; así como en la Universidad Panamericana, Universidad Xalapa del Estado de Veracruz y en el Instituto Internacional del Derecho y del Estado.

Estas reformas a la CPEUM en materia político-electoral federal fueron causa, razón y motivo de las correlativas reformas a la misma ley suprema de la federación (LSF) en materia político-electoral de las entidades federativas y, evidentemente, de las correspondientes reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política de cada estado de la República y a la expedición de la respectiva legislación electoral ordinaria.

Con las consecuentes adecuaciones, por su específica y especial naturaleza jurídica, en similares términos se procedió en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, capital de los Estados Unidos Mexicanos (EUM) y sede de los poderes de la Unión (artículo 44, CPEUM).

Esta nueva realidad ha traído como consecuencia la denominada, por algunos, “judicialización de la elección de consejeros y magistrados electorales”, como reacción o contraposición a la tendencia que, por regla, alude a la “politización o partidización de la elección de consejeros y magistrados electorales”, que otros analizan bajo el esquema popularmente denominado de “cuotas y cuates” de los partidos políticos.

La enunciada e inaceptable “judicialización” es la que motiva este estudio, a partir de tres grandes instituciones procesales del derecho constitucional mexicano: el juicio de amparo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, cuyo conocimiento es competencia, el primero, de los juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial de la Federación (PJJF), en tanto que los otros dos son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Para explicar mejor el tema se recurre a los correspondientes antecedentes, en el transcurso de los siglos XIX y XX, así como a la realidad que se vive en el siglo XXI.

## II. SIGLO XIX: TESIS IGLESIAS Y TESIS VALLARTA

A pesar de que, en sentido estricto, no son la tesis Iglesias ni la tesis Vallarta auténticos antecedentes de la defensa jurisdiccional de los derechos de los aspirantes y candidatos a magistrados electorales y de los magistrados que ya integran los tribunales electorales de la República, tanto federales como locales, sí constituyen antecedentes relativos a la intervención del PJJF en la materia político-electoral y, por ende, temas de estudio ineludible para mejor entender la explicación sobre la procedibilidad o improcedencia de los enunciados juicios de amparo para la protección de los derechos político-

electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral, promovidos para controvertir los actos, resoluciones y procedimientos de las autoridades competentes, así como llevar a cabo las correspondientes designaciones.

Las enunciadas tesis Iglesias y tesis Vallarta se refieren, en el contexto político-jurisdiccional que les dio origen, a la intervención, aceptada o rechazada, de los tribunales federales en la calificación de la elección de gobernadores de los estados y diputados locales, es decir, a su intervención en la materia político-electoral, que se consideraba, por razón de soberanía local, ámbito de la competencia exclusiva de las legislaturas de los estados, en términos del artículo 40 de la Constitución de 1857.

### 1. *Tesis: José María Iglesias*

José María Iglesias Inzaurruga, originario de la Ciudad de México, fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de 1873 a 1876; bajo su presidencia, la Corte conoció, en 1874, del juicio de amparo en revisión quizá más importante para constituir la tesis de jurisprudencia conocida como “tesis Iglesias”; el juicio fue promovido por varios hacendados de Morelos, patrocinados por Isidro Montiel y Duarte, para controvertir la constitucionalidad de la Ley de Hacienda local, del 12 de octubre de 1873, por considerar el cobro de impuestos contrario al artículo 16 de la Constitución Federal.

Los quejosos, en el juicio registrado en la historia como “Amparo Morelos”, argumentaron que: 1) el diputado Vicente Llamas, con quien se integró quórum en la legislatura que discutió y aprobó la impugnada Ley de Hacienda, fue electo en contravención a la Constitución del estado, la cual prohibía su elección por ser jefe político del distrito de Jonacatepec; 2) el general Leyva, quien promulgó la Ley, fue reelecto gobernador, no obstante que la Constitución del estado, reformada sin cumplir el procedimiento establecido en la misma ley suprema local, prohibía su reelección, y 3) aun suponiendo correctamente reformada la Constitución, la reelección del general Leyva estaba afectada de nulidad, por no haber obtenido las dos terceras partes de los votos emitidos, a pesar de lo dispuesto en el precepto constitucional reformado.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Iglesias, José María, “Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia”, en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República restaurada 1867-1876*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989, pp. 138-159.

En su oportunidad, la Corte Suprema resolvió, por mayoría de seis votos contra cuatro, que era procedente otorgar, conforme a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución federal, el amparo demandado, por violación a lo dispuesto en el artículo 16 de la LSF, al concluir que está afectado de *incompetencia de origen* todo funcionario público nombrado o electo en contravención de lo dispuesto en la Constitución federal o en las leyes aplicables, emanadas de la carta magna.<sup>2</sup>

La consideración fundamental de la Corte Suprema fue que si “el amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia”.

Tiempo después de resolver el Amparo Morelos, la Corte conoció de otro amparo en revisión, con argumentación similar, incoado en contra del gobernador de Puebla; los quejosos argumentaron que el gobernador había sido reelecto a pesar de la prohibición expresa prevista en la Constitución del estado. La Corte Suprema también concedió el amparo por violación al artículo 16 constitucional. En este caso la Corte sentó un principio de especial trascendencia sobre la constitucionalidad de la actuación de un funcionario electo en contravención de la normativa aplicable, al considerar que “no basta la decisión de un colegio electoral, cualesquiera que sean su formación y su categoría, para dar validez a actos viciados por una notoria inconstitucionalidad”.

La participación reiterada de la Corte Suprema en asuntos políticos del país generó gran inquietud e interés no sólo entre los juristas, sino también entre la clase política, lo cual dio origen a dos tendencias opuestas, claramente identificadas: la corriente que comulgaba con la denominada tesis Iglesias, en honor de su más destacado defensor, aun cuando no creador, sobre todo en su calidad de presidente de la Suprema Corte, y la vertiente que se oponía a este intervencionismo judicial en el ámbito político-electoral.

---

<sup>2</sup> La Constitución Política de la República Mexicana, de 1857, en los citados numerales establecía literalmente lo siguiente, en su parte conducente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Artículo 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”.

Tan profunda fue la inquietud y el temor originado por la tendencia intervencionista que el Congreso de la Unión consideró pertinente expedir la Ley del 18 de mayo de 1875 para prohibir expresamente, bajo penas severas, que los tribunales de la Federación emitieran sentencias relativas a las declaraciones de los colegios electorales en la calificación de las distintas elecciones constitucionales.

José María Iglesias protestó enérgicamente ante el Pleno de la Corte y calificó a la Ley como inconstitucional; sin embargo, al poco tiempo, un juez de distrito de Jalisco la declaró válida y la aplicó. Ante esta situación, a propuesta de Iglesias, apoyado por el voto de la mayoría de ministros, como medida disciplinaria, la Corte determinó suspender del cargo al juez indisciplinado; por tanto, la Corte siguió juzgando sobre las determinaciones de los colegios electorales sin que el Congreso de la Unión impusiera alguna de las sanciones previstas en la Ley del 18 de mayo de 1875.

Así, aparentemente, la doctrina de la *incompetencia de origen* o tesis Iglesias había triunfado sobre la tendencia opositora; había conquistado un lugar de privilegio en la conciencia de los juristas y políticos de México, para beneficio de la mayoría de los ministros de la Corte Suprema.

Con el transcurso de los días, las semanas y los meses, llegó el 26 de octubre de 1876, fecha en la que el Congreso de la Unión declaró reelecto presidente de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, a pesar de ser un hecho notorio la no celebración de elecciones legales. En protesta, José María Iglesias lanzó un manifiesto a la nación como presidente de la Corte Suprema, garante de la Constitución; declaró que Lerdo de Tejada había roto sus títulos legales, que no podía ser reconocido como presidente constitucional de la República; por tanto, *motu proprio*, sin petición de parte y sin juicio alguno, el ministro Iglesias declaró nula la elección de presidente, aduciendo categóricamente: “Sobre la Constitución, nada. Sobre la Constitución, nadie”.

En esta situación, el ministro presidente de la Corte abandonó toga y birrete para entrar a la lucha política, en la que convergían tres corrientes distintas: la de Porfirio Díaz, que se rebeló en contra de Sebastián Lerdo de Tejada; la encabezada por éste, cuya reelección había sido declarada inconstitucional, y la de José María Iglesias, con la pretensión de ostentar la presidencia constitucional, esto es, el gobierno legítimo. Desafortunadamente para José María Iglesias, el triunfo lo obtuvo Porfirio Díaz. Iglesias tuvo que emigrar a San Francisco, California, para regresar a México en 1877, donde murió el 17 de diciembre de 1891.

No cabe duda, omitiendo sus excesos, cuán valiente, inteligente y visionaria fue la tesis postulada por José María Iglesias al querer mantener

el orden constitucional y legal en materia político-electoral, a pesar de la invocada soberanía interna de los estados de la República y de la libertad que debe caracterizar a las elecciones, así como a la calificación electoral, política, jurídica o mixta; libertad que no se puede ni debe confundir con la anarquía, la arbitrariedad, la inconstitucionalidad y menos aún con la prevalencia de los caprichos o los intereses políticos de partidos, asociaciones, grupos o personas individualmente consideradas, por importantes que puedan ser.

## 2. *Antítesis: Ignacio L. Vallarta*

En contraposición a la tesis Iglesias, con el transcurso de los años, en la cotidiana actividad de la Corte Suprema se fue elaborando la tendencia ahora conocida como tesis Vallarta, en homenaje a su ilustre autor, el ministro Ignacio L. Vallarta. Para comprender mejor la tesis contraria se debe consultar el voto particular del ministro Vallarta, a la sazón presidente de la Corte (1878-1882), emitido el 23 de agosto de 1878,<sup>3</sup> al ser resuelto, previa discusión celebrada los días 19 a 23 de ese mes y año, el juicio de amparo en revisión promovido por el magistrado León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, quien se negó a reconocer al gobernador y a la legislatura de la entidad, por considerarlos usurpadores del poder público, motivo por el que presentó acusación ante el Senado de la República.<sup>4</sup>

En contra del criterio de la mayoría, que confirmó el amparo de la justicia de la Unión concedido al quejoso por el juez de distrito de Puebla, en la sentencia del 27 de julio de 1878, al considerar que el magistrado León Guzmán fue juzgado por el Gran Jurado del Congreso del Estado, integrado por un grupo de ocho diputados que ejercía de hecho el Poder Legislativo local en tanto se constituía el correspondiente Congreso que, de derecho, ejerciera la autoridad legislativa del estado, el ministro Vallarta consideró que el invocado artículo 16 constitucional no otorga a los tribunales del Poder Judicial federal la facultad de juzgar sobre la legitimidad de las autoridades, bajo el pretexto de resolver sobre su competencia de origen.

---

<sup>3</sup> Es de justicia aclarar que la posición del ministro Ignacio L. Vallarta fue permanente y firme; siempre en contra de la denominada “teoría de la incompetencia de origen”, a la que calificó reiteradamente de “anárquica y subversiva”. Resulta recomendable la consulta de la obra del ministro Vallarta intitulada *Votos* (2a. ed., México, Porrúa, 1975).

<sup>4</sup> Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1894, t. I, pp. 110 y 156-161.

Tres años después de resuelto el amparo promovido por el magistrado León Guzmán, Salvador Dondé, patrocinado por Jacinto Pallares, promovió juicio de amparo ante el juez de distrito de Campeche, en contra del tesorero general del estado, para controvertir el cobro de diversos impuestos.<sup>5</sup> El juez concedió el amparo solicitado, sustentado fundamentalmente en la tesis de la incompetencia de origen, aduciendo que el tesorero era un usurpador, un ilegítimo y, por tanto, incompetente para ejercer las funciones de ese cargo, porque fue nombrado por Marcelino Castilla, que no era gobernador conforme a lo dispuesto en la Constitución del estado, sino un gobernador de hecho, ilegítimo, usurpador ante la ley y el derecho constitucional.<sup>6</sup>

Por escrito del 30 de julio de 1881, Jacinto Pallares, abogado de Salvador Dondé, al tratar de defender a su cliente, asumió la defensa misma de la sentencia del juez de distrito, para lo cual se sustentó en las consideraciones sustanciales de la teoría de la incompetencia de origen.<sup>7</sup> La Suprema Corte, bajo la presidencia del ministro Vallarta y previa discusión en las audiencias celebradas los días 1, 2, 4 y 6 de agosto de 1881, en esta última fecha, por mayoría de votos, incluido el del ministro Vallarta, dictó ejecutoria, revocando parcialmente la sentencia del juez de distrito.<sup>8</sup>

Los brillantes, reiterados y persistentes argumentos lógico-jurídicos del ministro Vallarta, elocuentes y persuasivos, lograron finalmente su objetivo: la Corte Suprema abandonó la teoría de la incompetencia de origen y estableció nueva tesis de jurisprudencia en el sentido de que la “cuestión de legitimidad es meramente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicio de amparo”. Sin embargo, la nueva tendencia de la doctrina jurisprudencial de la Corte seguramente fue uno de los motivos determinantes para retardar, por más de cien años, la protección jurídica o, por mejor decir, la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano.

---

<sup>5</sup> Cfr. Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1975, t. III, pp. 166 y 167.

<sup>6</sup> Como el gobernador Marcelino Castilla fue electo para concluir el periodo de su antecesor, Joaquín Baranda, su encargo concluyó, en el mejor de los casos, según el abogado patrono del demandante, cuando debía concluir el periodo para el que fue electo el gobernador Baranda (septiembre de 1879); por tanto, cuando designó al tesorero general del estado ya no era gobernador constitucional, sino sólo *de facto*. Cfr. *ibidem*, t. III, pp. 167-173.

<sup>7</sup> La parte conducente del alegato se reproduce en la citada obra de Ignacio L. Vallarta, tomo III, pp. 167-227.

<sup>8</sup> Cfr. *ibidem*, t. III, pp. 312-317.

### III. SIGLOS XX Y XXI: JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Dos aspectos importantes se deben analizar en el siglo XX y los primeros años del siglo XXI; por motivos cronológicos cabe enunciar, en primer lugar, la tendencia jurisprudencial de la SCJN y, en segundo, el aspecto legislativo, para retornar al análisis de la jurisprudencia de la SCJN, además de tener presente la jurisprudencia de la Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

#### 1. *Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Inspirada seguramente en la jurisprudencia dominante en la Suprema Corte a finales del siglo XIX, en el primer cuarto del siglo XX, al resolver cinco juicios de amparo en revisión (337/17, 759/19, 1051/19, 83/20 y uno más, el último precedente, cuyo expediente no se precisa en la publicación, pero se asienta que fue promovido por el Ayuntamiento de Acayucan y resuelto el 4 de septiembre de 1920), sostuvo que este medio de defensa es improcedente para impugnar actos de autoridad violatorios de derechos políticos, porque éstos no tienen naturaleza jurídica de garantías individuales. La citada tesis de jurisprudencia de la Quinta Época, en su origen sin esta denominación formal, en términos contundentes, categóricos, claros y breves, establecía: “DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.<sup>9</sup>

Sin embargo, en la misma Quinta Época se sostuvo, en jurisprudencia por reiteración, una idea diferente, no necesariamente opuesta e incluso complementaria de la ya transcrita. La nueva tesis surgió al resolver los juicios de amparo en revisión 1379/24, 3396/24, 2711/25, 2132/24 y uno más, que fue el primer precedente, cuya clave de expediente no se precisa en la publicación, resuelto el 28 de marzo de 1924. El otro criterio jurisprudencial es al tenor siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar *a priori*, la demanda de amparo relativa debe admitirse y

---

<sup>9</sup> *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, materia común, jurisprudencia, t. VI, pp. 131 y 132.



tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones concurrentes.<sup>10</sup>

Igualmente se pueden citar, como ejemplo de esta tendencia errática de la SCJN en la Quinta Época, múltiples tesis relacionadas. Vaya como muestra la siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS. Si bien la Corte ha establecido que contra la violación de los derechos políticos es improcedente el amparo, tal jurisprudencia se refiere a los casos en que se pida la protección federal contra autoridades que ejercitan funciones políticas y cuyos actos se relacionan directa y exclusivamente con la realización de derechos de la misma naturaleza; pero no puede aplicarse a los casos en que se pida amparo contra determinaciones judiciales que imponen una pena que, si bien puede afectar los derechos políticos, también puede violar garantías individuales.<sup>11</sup>

Como se puede advertir, el criterio de la SCJN no ha sido uniforme, sino acorde a las características y circunstancias del caso, bien para la gobernabilidad del país y la estabilidad nacional o en perjuicio de la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano y, en especial, de los derechos y deberes de naturaleza electoral.

## 2. *Leyes de amparo*

La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>12</sup> expedida por decreto legislativo publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 10 de enero de 1936, vigente a partir de esa fecha, congruente con la jurisprudencia de la SCJN de las dos últimas décadas del siglo XIX y de los primeros 25 años del siglo XX en materia de derechos político-electorales, estableció literalmente:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>11</sup> Amparo penal. Revisión del auto de improcedencia. Mendoza Eustaquio y coagraviados. 24 de febrero de 1922. Mayoría de 9 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Pleno, t. X, p. 475.

<sup>12</sup> El título original era Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, reformado por decreto del 26 de diciembre de 1967, publicado en el *DOF* del 30 de abril de 1968.

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, en materia de elecciones;

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

Por decreto del 21 de diciembre de 1987, publicado en el *DOF* del 5 y 11 de enero de 1988, el Poder Legislativo Federal reformó la fracción VII del citado numeral 73, para quedar como sigue: “El juicio de amparo es improcedente: ...VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

Tiene especial relevancia señalar que estas causales de improcedencia del juicio de amparo fueron establecidas, por vez primera, en la citada Ley de Amparo de 1936; no estaban previstas en el texto de la derogada Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, del 18 de octubre de 1919.

En la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2013, subsisten varias disposiciones que prohíben el juicio de amparo en materia electoral; en especial cabe citar el artículo 61, fracción XV, que de manera contundente establece esta improcedencia “contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral”.

#### IV. JUSTICIA ELECTORAL

La historia de la tutela jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano cambió radicalmente, dio un giro de 180 grados, con la expedición de la vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según decreto legislativo del 19 de noviembre de 1996, publicado en el *DOF* el inmediato día 22, para reglamentar la reforma constitucional contenida en el decreto del 21 de agosto del año en cita, publicado oficialmente al día siguiente.

En términos de la reforma mencionada, el TFE perdió su independencia o autonomía constitucional y quedó incorporado al Poder Judicial de la Federación, con nuevas y más amplias facultades para el control de la lega-

lidad, definitividad y constitucionalidad de los procedimientos, resoluciones y actos en materia electoral federal, local y municipal.

Congruente con el texto reformado del artículo 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V de la CPEUM, en la novedosa ley procesal electoral citada se destinó el libro tercero al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y el libro cuarto al juicio de revisión constitucional electoral. Si bien en su origen normativo, constitucional y legal, no quedaron bajo la tutela jurisdiccional todos los derechos políticos del ciudadano, sino los de naturaleza electoral, el adelanto fue considerable. Es cierto, falta mucho por avanzar, pero la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF ya ha dado pasos agigantados, en espera de que el poder revisor permanente de la Constitución y el legislador ordinario tomen las decisiones respectivas.

Otro paso gigantesco se ha dado con la reforma constitucional del 6 de noviembre de 2007, publicada en el *DOF* el inmediato día 13, con la correlativa reforma legal del 20 de junio de 2008, publicada oficialmente el 1o. de julio del mismo año. La situación normativa vigente, constitucional, legal, procesal y orgánica, ha dado origen a un nuevo sistema de protección jurisdiccional de los derechos políticos del ciudadano, como ha reconocido la SCJN en la tesis aislada siguiente:

SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL. De los artículos 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el órgano reformador de la Constitución estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, conforme a la Constitución federal, existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral. Dichos medios se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, mediante el cual podrán combatirse leyes que, aun cuando su denominación sea esencialmente electoral, pudiesen vulnerar algún derecho fundamental, debiendo comprenderse en la materia de estudio sólo ese aspecto, es decir, con la promoción del amparo no podrán impugnarse disposiciones que atañan estrictamente a la materia electoral, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral, pues de acuerdo con el mencionado sistema, dicho

examen corresponde realizarse únicamente a través de los medios expresamente indicados en la ley fundamental para tal efecto.<sup>13</sup>

Aun cuando es verdad de Perogrullo, la historia quedó atrás; el presente y el futuro están a la vista, se debe lograr la plena tutela jurisdiccional de los derechos políticos, ya por un tribunal especializado, como sucede actualmente, o bien por un tribunal de justicia común. Lo deseable y recomendable, por la naturaleza y características de la litis en los juicios electorales, es la existencia de un tribunal electoral especializado, con autonomía constitucional, que garantice la vigencia plena del sistema democrático de derecho, sustentado, entre otros pilares, en los derechos políticos del ciudadano.

## V. TENDENCIA ERRÁTICA DE LA SCJN

A pesar del sentido contundente de la jurisprudencia predominante y de la no menos clara literalidad de las mencionadas leyes de amparo, en la cotidiana práctica jurisdiccional, la SCJN no se ha excluido, de manera absoluta, del conocimiento de las controversias de evidente naturaleza política, e incluso de las de esencia electoral, como ha demostrado, con todo acierto, el profesor Miguel González Avelar, cuya obra fue calificada, por José Francisco Ruiz Massieu, como "...un análisis minucioso, imaginativo y aún malicioso de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*...".

De este estudio, dice José Francisco Ruiz Massieu, se desprende evidentemente que "...el Poder Judicial federal, y específicamente la Suprema Corte de Justicia, a pesar de tantas y tan válidas razones para no injerirse en *cuestiones políticas* lo ha hecho, aunque de manera errática; ha dado entrada, sustanciado y hasta resuelto recursos de amparo que lo han arrojado al mundo del que tanto abominan los jueces tradicionalistas, al mundo de la política".<sup>14</sup>

Esa variada y variable tendencia no ha sido exclusiva de la Quinta Época de la jurisprudencia de la SCJN; los años recientes pueden proclamar su

---

<sup>13</sup> Amparo en revisión 743/2005, Jorge Castañeda Gutman, 8 y 16 de agosto de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, enero de 2007, t. XXV, materia constitucional, tesis aislada P. I/2007, p. 105.

<sup>14</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "Nota preliminar", en González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, p. 13.

aportación, como se advierte de las tesis que se citan a continuación, como botones de muestra:

AMPARO CONTRA NORMAS ELECTORALES. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE AFECTAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, COMO CUANDO SE PROHÍBE LA RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 5/2002, publicada con el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, SON DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE EL PROCEDIMIENTO PARA IMPUGNARLOS POR ESA VÍA SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO DE DIECISIETE DE JULIO DE DOS MIL UNO)”, sostuvo que son normas electorales, entre otras, las que prevén los requisitos para la designación de magistrados electorales y, por ende, pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ese criterio de selectividad en la vía para impugnar normas electorales no es absoluto, sino que admite excepciones, como la relativa a cuando dichas disposiciones violan garantías individuales, por ejemplo, por no permitir la reelección o ratificación de dichos magistrados, en cuyo caso el gobernado afectado puede acudir a reclamarlas a través del juicio de amparo.<sup>15</sup>

AMPARO DIRECTO. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ OBLIGADO A REMITIR AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO REQUIRENTE LA DEMANDA RELATIVA CON SUS ANEXOS, ASÍ COMO LA SENTENCIA IMPUGNADA Y, EN SU CASO, EL INFORME JUSTIFICADO, PARA QUE DICHO COLEGIADO DETERMINE SOBRE SU PROCEDENCIA. El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano especializado y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el país, con excepción de la facultad que aquélla confiere en la fracción II de su artículo 105 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que sus

---

<sup>15</sup> Amparo en revisión 1022/2007, Armando Bejarano Calderas, 20 de febrero de 2008. Cinco votos; el ministro José Fernando Franco González Salas votó con salvedades. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; secretario: Arnulfo Moreno Flores. Amparo en revisión 105/2008, Elva Regina Jiménez Castillo, 2 de abril de 2008. Mayoría de cuatro votos; disidente y ponente: José Fernando Franco González Salas, secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mayo de 2008, t. XXVII, materia constitucional, tesis aislada 2a. XLVI/2008, p. 223.

resoluciones son definitivas e inatacables. En este sentido, se concluye que cuando se promueva juicio de amparo en contra de las sentencias dictadas por el citado Tribunal Electoral, conforme a los artículos 158, 167, 168 y 169 de la Ley de Amparo, dicho órgano está obligado a remitir al Tribunal Colegiado de Circuito en turno la demanda y sus anexos, así como la sentencia impugnada y, en su caso, el informe justificado, para el efecto de que dicho colegiado provea respecto de la procedencia del juicio de amparo, ya que sólo los órganos competentes para conocer de los juicios de garantías pueden determinar sobre su procedencia; quedando únicamente a cargo del Tribunal Electoral decidir, con plenitud de jurisdicción, sobre el otorgamiento o no de la suspensión de la ejecución de la sentencia reclamada conforme a los artículos del 170 al 176 de la misma Ley.<sup>16</sup>

A pesar de la improcedencia constitucional del juicio de amparo para controvertir las sentencias de las salas del TEPJF, el Pleno de la SCJN decidió que la improcedencia debería ser declarada por el tribunal de amparo, razón por la cual la Sala Electoral sería considerada “autoridad responsable” en el “inexistente juicio de amparo electoral”, con todas las consecuencias constitucionales y legales que implicaba.

## VI. JUICIO DE AMPARO, JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL POR LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS ELECTORALES LOCALES

Finalmente, cabe señalar algunos casos recientes, ilustrativos de la indefinición asumida por los tribunales de amparo del Poder Judicial de la Federación, al no abstenerse del conocimiento de controversias en materia electoral; exclusión que ahora sería sistematizada, plenamente justificada, incluso imperativa, fundada en preceptos y principios constitucionales y legales de distribución de competencia jurisdiccional expresa, por razón de la materia.

1) Por acuerdo del 30 de noviembre de 2006, la LVI Legislatura del Congreso de Puebla designó a los magistrados propietarios y suplentes del Tri-

---

<sup>16</sup> Varios 799/2005-PL. Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 4 de mayo de 2006. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, julio de 2006, t. XXIV, materia común, tesis aislada P. L/2006, p. 11.

bunal Electoral del Estado para el periodo 2006-2012. No conforme con la designación, por considerar que se hizo en un procedimiento confuso, ambiguo, excluyente e inequitativo, que realmente fue de ratificación —contraria a derecho— de los magistrados que ya estaban en funciones, el Partido Acción Nacional impugnó la elección mediante juicio de revisión constitucional electoral, radicado en el expediente SUP-JRC-524/2006, resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 25 de enero de 2007, en el sentido de confirmar el acuerdo legislativo.

Por otra parte, en juicio de amparo indirecto, uno de los magistrados electorales no ratificados impugnó el acuerdo de designación porque nada se resolvió sobre su petición de ratificación. El juez primero de distrito en el estado de Puebla —previa audiencia constitucional del 18 de junio de 2007— dictó sentencia el inmediato 31 de agosto, concediendo el amparo y protección de la justicia de la Unión al quejoso, para el efecto de que el Congreso del estado se pronunciara sobre la ratificación solicitada.

Disconformes con la sentencia, la autoridad responsable, los terceros interesados y el quejoso promovieron recurso de revisión, radicado en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. El 9 de enero de 2008, de oficio, la Segunda Sala de la SCJN determinó ejercer su facultad de atracción para conocer y resolver los aludidos recursos, para lo cual integró el expediente 104/2008.

Después de diversas y particulares actuaciones y determinaciones, la aludida Segunda Sala dictó ejecutoria el 28 de octubre de 2009, en la cual confirmó la sentencia de amparo recurrida y estableció la tesis aislada con el rubro: “MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES AUTÓNOMOS. LES SON APLICABLES LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE REELECCIÓN O RATIFICACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

2) El 21 de diciembre de 2009, el juez segundo de distrito en Zacatecas concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión a José Manuel Ortega Cisneros, magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Estado, quien promovió juicio de amparo en contra del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de la LIX Legislatura del Congreso local, entre otras autoridades, para impugnar la designación de magistrados del Tribunal Electoral. El juicio fue registrado con el número 1002/2009-I.

En su demanda, presentada el 23 de noviembre de 2009, el quejoso argumentó que el procedimiento de designación de magistrados del Tribunal de Justicia Electoral para el periodo 2009-2013 era inconstitucional, dado que él no fue ratificado en el cargo, sin que se hubiera emitido un dictamen técnico, debidamente fundado y motivado, que evaluara su desempeño

como magistrado electoral, lo cual violaba lo previsto en los artículos 14, 16 y 116, fracción III, de la Constitución federal.

No obstante que la responsable Comisión de Puntos Constitucionales de la LIX Legislatura invocó la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, en el considerando cuarto de la sentencia el juez manifestó que no se actualizaba esa causal porque las autoridades responsables no eran de materia electoral y porque la designación controvertida no dependía del voto popular. Impugnada mediante amparo en revisión administrativa, radicado en el expediente 45/2010, la sentencia fue confirmada el 24 de junio de 2010 por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, para el efecto de tener por ratificado al magistrado José Manuel Ortega Cisneros, restituirlo en el cargo y pagarle la remuneración no recibida.

Por otra parte, el mismo magistrado José Manuel Ortega Cisneros promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, radicado en el expediente SUP-JDC-3000/2009, resuelto por sentencia del 16 de diciembre de 2009, confirmando el decreto de designación de magistrados del aludido Tribunal Electoral.<sup>17</sup>

Al resolver el incidente de incumplimiento de la sentencia de mérito, en sesión del 9 de julio de 2010, el suscrito propuso someter al conocimiento de la SCJN el *sui generis* conflicto de competencia surgido entre la Sala Superior del TEPJF y los mencionados tribunales de amparo, sin recibir respuesta positiva de la magistrada presidenta y los demás magistrados electorales integrantes de la mayoría.

3) Por decreto 151 del Congreso de Sonora, para cumplir la cuota de género se designó, por seis años, a una magistrada propietaria del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa. El 21 de julio de 2006 rindió protesta y el 26 de julio de 2012 la Diputación Permanente del Congreso del estado solicitó a los magistrados electorales convocar a la magistrada suplente para ocupar el cargo de la propietaria, cuyo nombramiento había concluido.

El mismo 26 de julio de 2012, el Partido Acción Nacional promovió juicio de revisión constitucional electoral para impugnar la omisión del Congreso de Sonora, por no designar a la correspondiente magistrada electoral propietaria. El 26 de septiembre de 2012, la Sala Superior del TEPJF dictó

---

<sup>17</sup> El suscrito votó en contra, en términos del respectivo voto particular, en el sentido de revocar el decreto impugnado para que el Congreso del estado resolviera primero, de manera fundada y motivada, si era procedente o no la ratificación del enjuiciante en su cargo de magistrado electoral.



sentencia en el juicio identificado con la clave SUP-JRC-143/2012, ordenando al Congreso responsable hacer la designación respectiva.

La magistrada propietaria impugnó el aludido acuerdo del Congreso local mediante juicio de amparo indirecto ante el Juzgado Segundo de Distrito en Sonora, el cual fue sobreseído, fuera de audiencia, el 5 de octubre de 2012 por cambio de situación jurídica, dada la sentencia dictada en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-143/2012.

4) Por acuerdo 248 del 30 de diciembre de 1996, el Congreso de Sonora designó magistrado numerario del Tribunal Estatal Electoral a Luis Enrique Pérez Alvérez para los procedimientos electorales locales de 1997 y 2000. El 26 de septiembre de 2002, el mismo Congreso ratificó al magistrado para el procedimiento electoral 2002-2003.

Debido al decreto de reformas a la Constitución del estado, publicado oficialmente el 15 de marzo de 2004, y a la institución del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora, se designó al mismo magistrado para un periodo de tres años, a partir de la protesta, que rindió el 21 de julio de 2006, para concluir en 2009. El 19 de junio de 2011, para sustituir al mencionado magistrado, el Congreso local aprobó la convocatoria para designar al magistrado sustituto.

No conforme con la convocatoria, el magistrado a sustituir promovió juicio de amparo indirecto, radicado en el expediente 735/2011, resuelto el 13 de octubre de 2011 por el juez de distrito del Centro Auxiliar de la Sexta Región, con residencia en Chihuahua, que le concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión para el efecto de que el Congreso de Sonora, de manera fundada y motivada, resolviera sobre su ratificación o no, en el cargo correspondiente. La autoridad responsable promovió amparo en revisión administrativa, radicado en el toca 25/2012, resuelto el 26 de abril de 2012 por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, con sede en Hermosillo, Sonora, dado el desistimiento del Congreso del estado, por lo que la sentencia de amparo recurrida quedó firme, con todos sus efectos.

El 26 de septiembre de 2012, el Partido Revolucionario Institucional, ante la omisión del Congreso de Sonora por no designar al sustituto del magistrado Luis Enrique Pérez Alvérez, promovió juicio de revisión constitucional electoral, radicado en el expediente SUP-JRC-173/2012, resuelto por mayoría<sup>18</sup> de votos el 10 de octubre de 2012, para ordenar a la responsable la inmediata designación del magistrado sustituto.

---

<sup>18</sup> El suscrito votó por respetar lo resuelto por los tribunales de amparo, a pesar de su incompetencia, por ser improcedente el juicio de amparo, correspondiendo la competencia,

Finalmente, contra derecho, por mayoría de cinco votos contra dos,<sup>19</sup> al resolver los incidentes sobre cumplimiento de sentencia, dictada en el juicio identificado con la clave SUP-JRC-173/2012, la Sala Superior del TEPJF, el 24 de abril de 2013, designó a la magistrada sustituta para integrar al Tribunal Estatal Electoral de Sonora. La sentencia incidental se notificó por estrados al magistrado destituido.

5) Por acuerdo del 12 de octubre de 2013, el Congreso de Tlaxcala, previo dictamen de la “Comisión especial de diputados encargada de evaluar y dictaminar sobre la ratificación o remoción de los magistrados propietarios de plazo por cumplir del Tribunal Superior de Justicia del Estado”, resolvió no ratificar a Pedro Molina Flores como magistrado de la Sala Unitaria Electoral Administrativa del citado Tribunal, razón por la cual el magistrado promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue resuelto el 8 de septiembre de 2014 por el juez segundo de distrito en el estado, quien le concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión, revocó el acuerdo legislativo impugnado y ordenó al Congreso resolver, de manera fundada y motivada, sobre la ratificación o no del quejoso en el cargo; por tanto, dejó insubsistente el nombramiento del magistrado sustituto Elías Cortés Roa.

Disconforme con lo resuelto en el juicio de amparo 2158/2013-F, para impugnar la sentencia, el magistrado Elías Cortés Roa promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-2542/2014. Por acuerdo del 4 de marzo de 2015, la Sala Superior del TEPJF determinó someter al conocimiento de la SCJN el conflicto de competencia surgido entre el mencionado Juzgado Segundo de Distrito y la Sala Superior.<sup>20</sup>

El caso fue tramitado en la SCJN como consulta, expediente 1/2015, resuelto el 3 de noviembre de 2015 en el sentido de desechar, por inexistente, el conflicto de competencia planteado, además de calificar el juicio ciudadano como notoriamente improcedente, devolviendo a la Sala Superior

---

por razón de materia, al TEPJF; por tanto, propuso, una vez más, someter al conocimiento y decisión de la SCJN el *sui generis* conflicto de competencia para que el Pleno determinara cuál de las dos sentencias se debía acatar por el Congreso de Sonora y las demás partes involucradas.

<sup>19</sup> El suscrito votó en contra, en términos del voto particular que obra en autos.

<sup>20</sup> En términos del respectivo voto particular, el suscrito votó en contra del acuerdo de la mayoría, para el efecto de desechar la demanda que motivó la integración del expediente SUP-JDC-2542/2014, por tratarse de un juicio notoriamente improcedente. Además, el suscrito propuso dar vista a la SCJN para fijar un criterio general de competencia entre el TEPJF y los tribunales de amparo, respecto del conocimiento de las controversias surgidas con motivo de la designación de magistrados electorales locales. Asimismo, se propuso dar vista al Consejo de la Judicatura Federal, para los efectos procedentes.

los autos del juicio SUP-JDC-2542/2014; por tanto, en sentencia del 16 de diciembre de 2015, la Sala Superior, con el voto razonado del suscrito, desechó la demanda del magistrado Elías Cortés Roa.

## VII. CONCLUSIONES

*Primera.* A pesar de los años, lustros, décadas e incluso más de un siglo transcurrido, los tribunales de amparo persisten en su actuación errática. Es difícil el sendero del derecho y la reducción del conocimiento jurisdiccional al ámbito de la competencia correspondiente; siguen actuando en la materia especializada que les está vedada; que desde 1986, en el texto y contexto de la carta magna, se ha encomendado al Tribunal Electoral, órgano del Estado especialmente instituido para ese apartado del derecho.

*Segunda.* Para el adecuado funcionamiento del Tribunal Electoral federal se le debe dar independencia, a semejanza de los tribunales electorales locales. No debe formar parte del Poder Judicial de la Federación.

*Tercera.* Es necesario, oportuno y pertinente instituir el Poder Electoral, con el Instituto Federal Electoral (no Nacional), el Tribunal Electoral Federal, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, los tres con autonomía constitucional. A estos órganos de autoridad se deben sumar los partidos políticos y los ciudadanos.

*Cuarta.* Se debe instituir la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

*Quinta.* En el orden local debe existir un similar poder electoral.

## EL DERECHO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO COMO GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL. APUNTES SOBRE EL NOMBRAMIENTO DE MAGISTRATURAS ELECTORALES

Salvador O. NAVA GOMAR\*

SUMARIO: I. *A manera de introducción: la independencia de los jueces y el nombramiento oportuno de magistraturas electorales.* II. *El procedimiento para la designación de integrantes de la Sala Superior del TEPJF.* III. *El SUP-JDC-956/2015: un caso paradigmático.* IV. *Las diferentes perspectivas de resolución.* V. *Notas sobre la dimensión social de la justicia electoral y la necesidad de un recurso judicial efectivo.* VI. *La necesidad de un recurso efectivo ante la falta de designación de magistraturas electorales federales.* VII. *Reflexión final.*

### I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES Y EL NOMBRAMIENTO OPORTUNO DE MAGISTRATURAS ELECTORALES

El derecho a un recurso judicial efectivo —ser y esencia del juicio de amparo— abarca también otros mecanismos de protección, siempre que resulten efectivos, particularmente en materias que, como en el ámbito electoral, el amparo resulta improcedente. De ahí la conveniencia de reflexionar sobre el alcance de figuras como el juicio para la protección de los derechos político-electorales —equivalente a la institución del amparo en materia electoral— que constituyen (o deberían ser) vías de impugnación efectivas

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). El presente texto se basa en las consideraciones contenidas en el proyecto original presentado como ponente al Pleno de la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-956/2015 y su acumulado (votado en contra por la mayoría de los magistrados), cuyas consideraciones forman parte del voto particular emitido con motivo de la sentencia. El magistrado presidente, Constancio Carrasco Daza, también emitió un voto particular.

frente a actos de autoridad, cualquiera que ésta sea, que vulneren los derechos político-electorales, así como los principios fundamentales del derecho electoral. Ello también abona en la reflexión sobre los alcances de la justicia como herramienta práctica e instrumento de la razón pública.

En este sentido, se afirma que la justicia tiene una doble finalidad principal e ineludible: resolver controversias y aplicar el derecho como expresión de una razón pública, basada en principios y valores compartidos por una comunidad. Como lo ha expresado Owen Fiss, los jueces son instrumentos del derecho y encarnan la razón pública, su función —señala— “consiste en evaluar la realidad práctica a la luz de los valores que el derecho dota de autoridad, y en hallar luego las vías adecuadas para adaptar la realidad a estos valores”.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, la tarea del juez consiste en dar sentido a los valores fundamentales (de fuente constitucional e internacional) mediante la interpretación de textos situados en su contexto histórico, político y social, partiendo de la idea de que la Constitución es “un elemento constitutivo del derecho”.<sup>2</sup>

En la concreción del significado de tales valores, los tribunales son una fuente coordinada de poder estatal y tienen una esfera de influencia propia, definida en términos que unifican tanto el momento como la función del ejercicio del poder, por lo que su papel no depende del fallo de otro órgano del Estado, a saber, el Legislativo o el Ejecutivo. Esta autonomía funcional y orgánica, expresada en la concreción de los principios de independencia e imparcialidad, sirve de base esencial para entender el papel de los tribunales constitucionales en el escenario constitucional, frente a las actuaciones u omisiones de otros poderes que lesionen los derechos fundamentales o los principios constitucionales.<sup>3</sup> Ello dado que, como lo destaca Luigi Ferrajoli, “el primer fundamento común a la división del poder, es la necesidad de fragmentarlo para contener su natural tendencia a acumularse en formas absolutas”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Fiss, Owen, *El derecho como razón pública*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 15.

<sup>2</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *La ley y su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional*, Madrid, Trotta, 2008, p. 137.

<sup>3</sup> Siguiendo también a Fiss (*op. cit.*, pp. 30, 31 y 34), la objetividad del juez se traducirá en independencia. En su tarea habitual, los jueces están obligados a hablar, escuchar y tomar decisiones fundados en buenas razones. Están obligados, también, a ser independientes e imparciales, o sea, a no tener influencias externas ni conexiones con las partes o el objeto del proceso y, a su vez, a mantener una posición distante y desprendida frente a los litigantes, de modo que sus decisiones no constituyan una expresión de los intereses o preferencias de éstos. La regla de independencia o imparcialidad también requiere que el juez sea independiente de la política. Al juez le está vedado concebir su labor como un registro de sus preferencias.

<sup>4</sup> Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, vol. II, p. 208.

En el Estado constitucional democrático, el Poder Judicial debe contar con garantías mínimas para cumplir sin dificultades con la función jurisdiccional. Esto supone que la independencia debe estar garantizada tanto para la magistratura en general, en su carácter de organización desligada de condicionamientos externos, como para quienes ejercen la función del juzgamiento, en su calidad de individuo frente a las jerarquías internas de la propia institución judicial.

Así —como lo señalé en mi voto al expediente SUP-JDC-956/2015 y acumulado, siguiendo diferentes posturas doctrinales—, la independencia judicial puede entenderse como la ausencia de mecanismos de interferencia, tanto internos como externos, en el ejercicio de la función jurisdiccional. En su dimensión funcional (interna), el principio protege al juzgador en lo individual, y en virtud de ello se impide que algún juzgador de jerarquía mayor pretenda influir o poner en peligro la imparcialidad de los jueces de rango inferior. En su dimensión institucional (externa), el principio supone una garantía que protege al Poder Judicial como institución frente a las partes del proceso y a los intereses de ellos, así como respecto a los otros poderes constitucionales.<sup>5</sup>

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que uno de los objetivos de la separación de poderes es, precisamente, la garantía de la independencia judicial, para lo cual los diferentes sistemas políticos han diseñado procedimientos estrictos, tanto para el nombramiento como para la destitución de jueces y magistrados.<sup>6</sup> En congruencia con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) ha señalado que la independencia del Poder Judicial y su clara separación de los otros poderes debe ser respetada y garantizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. Díez-Picazo, Luis María, “Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 34, enero-abril de 1992, pp. 19-39; Linares, Sebastián, “La independencia judicial: conceptualización y medición”, *Política y Gobierno*, México, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2004, pp. 73-126; Toharia, Juan José, “La independencia judicial y la buena justicia”, *Revista Justicia y Sociedad. “Hacia un mejor servicio público de justicia”*, núm. 3, octubre de 1999, pp. 9-32; Wróblewski, Jerzy, “Theoretical and Ideological Problems of Judicial Independence”, en Igartua Salaverria, Juan (coord.), *Los jueces en una sociedad democrática*, Oñati Guipúzcoa, Instituto Vasco de Administración Pública, 1987, pp. 15-34.

<sup>6</sup> *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71.

<sup>7</sup> *Informe Anual 2012*, Capítulo IV. Cuba. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 5 de marzo de 2013, párrafo 111.

Lo anterior confirma que uno de los elementos mínimos para impedir injerencias indebidas en la función judicial es el adecuado proceso de selección y nombramiento de las personas que ejercerán la función jurisdiccional; siendo que —como lo ha destacado también la Comisión IDH— el reconocimiento del principio de separación de poderes debe manifestarse en la práctica, entre otras formas, a partir de la designación oportuna, en propiedad y con el respeto de un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento de los magistrados y magistradas de las altas cortes nacionales.<sup>8</sup>

En el ámbito interno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha considerado que para salvaguardar los principios de independencia y regularidad en el funcionamiento de los órganos, la elección de los integrantes de la judicatura cuyo nombramiento tiene fecha de conclusión determinada, debe realizarse antes de que se produzca la vacante, para que no se vean afectadas las atribuciones del órgano, en detrimento del servicio de administración de justicia.<sup>9</sup>

Todo lo anterior expresa la clara vinculación entre el principio de independencia judicial (en su dimensión institucional) y el de separación de poderes con el derecho de acceso a la justicia y con el deber de toda autoridad de garantizar, entre otros, el derecho a la tutela judicial efectiva mediante tribunales independientes, a través de un adecuado procedimiento de selección como elemento fundamental para garantizar la independencia judicial, considerando la oportunidad en el nombramiento como parte del principio de regularidad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Partiendo de esta preocupación, el presente trabajo tiene por objeto analizar la pertinencia y necesidad de contar con un recurso judicial efectivo para conocer y resolver los asuntos relacionados con el procedimiento de designación de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), incluidas sus salas regionales y la Sala Superior, en caso de que exista una omisión por parte de la instancia encargada de la misma —en específico, del Senado del Honorable Congreso de la Unión— que implique un incumplimiento de su deber constitucional de nombramiento oportuno de los integrantes de dicho Tribunal.

---

<sup>8</sup> *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

<sup>9</sup> Tesis 2a. LII/2012 (10a.), cuyo rubro dice: “TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE UN PODER QUE EJERCEN EL CARGO POR PLAZO DETERMINADO. SU DESIGNACIÓN ENCOMENDADA A OTROS PODERES, DEBE LLEVARSE A CABO CON LA ANTICIPACIÓN QUE PERMITA LA SUSTITUCIÓN DE AQUELLOS BAJO PARÁMETROS QUE SALVAGUARDEN EL FUNCIONAMIENTO REGULAR DEL ÓRGANO”.

En particular, se retoman y contextualizan los argumentos que sustentaron mi proyecto de sentencia en los juicios con las claves SUP-JDC-956/2015 y SUP-JDC-970/2015 acumulados que fue sometido a consideración del Pleno de la Sala Superior del TEPJF, y resuelto en la sesión pública de resolución del 1o. de julio de 2015. El proyecto fue votado en contra por la mayoría de los integrantes del Pleno al considerar que los juicios promovidos por diversos senadores debían sobreseerse, bajo el argumento de que la Sala Superior no podía ser “juez y parte” y resolver sobre quiénes deben integrar la propia Sala. En oposición a este argumento, el que escribe y el magistrado Constancio Carrasco Daza, emitimos votos particulares para dejar patente nuestra visión contraria a la de la mayoría.

En el fondo, la propuesta original que consta en mi voto presentado, se sitúa en la difícil encrucijada de definir si existe algún recurso judicial efectivo en contra de la falta de designación de magistrados electorales de la Sala Superior, o se trata de un ámbito de impunidad legislativa que en última instancia afecta el normal desarrollo de las funciones de un tribunal clave para la vida democrática del país.

## II. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE INTEGRANTES DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF

El procedimiento definido tanto en la Constitución federal<sup>10</sup> como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>11</sup> para la designación de magis-

---

<sup>10</sup> Artículo 99, párrafo décimo primero, que dispone: “Los magistrados electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley”.

<sup>11</sup> “Artículo 198. Las ausencias definitivas de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán cubiertas, previa convocatoria pública a los interesados, de conformidad con las reglas y procedimiento siguientes: a) el pleno de la Suprema Corte aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores; b) el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las salas regionales y Superior del Tribunal; c) se indicará la Sala para la que se propone cada terna; d) de entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elegirá, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y e) si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de



traturas electorales es complejo, en la medida en que participan dos poderes de la Unión. Así, la primera etapa del procedimiento está a cargo de la SCJN, la cual emite la convocatoria pública (con las reglas, criterios y procedimientos atinentes) y selecciona la terna o ternas respectivas por cada magistratura. La ciudadanía conoce los nombres de los candidatos propuestos mediante la difusión que se hace en diversos diarios de circulación nacional y mediante la propia información generada por la SCJN. La segunda etapa es responsabilidad del Senado de la República. La normativa aplicable no exige de manera literal la instrumentación de un procedimiento específico para llevar a cabo el nombramiento de integrantes de la Sala Superior, pero sí exige que sea breve.

A partir de 1996 (año en que se reformó la Constitución para incorporar al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad en la materia; salvo el control abstracto de constitucional que ejerce la SCJN), el procedimiento para designar integrantes de la Sala Superior se ha activado en cinco ocasiones; la quinta se encuentra en proceso al momento de escribir estas líneas (19 de agosto de 2016).

La primera con motivo de la integración inicial de la Sala Superior, que ejerció el cargo de noviembre de 1996 a noviembre de 2006.<sup>12</sup> La segunda para cubrir la ausencia definitiva de una magistratura con motivo del fallecimiento del magistrado José Luis de la Peza, ocurrido en enero de 2005.<sup>13</sup> En su lugar, en abril de 2006, fue designado el magistrado José Alejandro Luna Ramos, quien por disposición transitoria expresa, derivada de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, duraría en su encargo hasta el 20 de abril de 2015.<sup>14</sup> La tercera actualización correspondió a la designación de las seis restantes magistraturas que completarían la

---

los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente”.

<sup>12</sup> Los magistrados designados fueron Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata.

<sup>13</sup> Acuerdo 1/2005 del Tribunal Pleno de la SCJN. <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/NormativaexpedidaporelPleno/Documents/AcuerdosGeneralesAdministrativosEfectosAgotados/Acuerdo01-2005.htm.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2016).

<sup>14</sup> Artículo transitorio cuarto, fracción I, del Decreto publicado en el *DOF* del 1o. de julio de 2008, por el que se reformó la LOPJE, que establece: “Para efectos del escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente: I) Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un periodo que concluirá el 4 de noviembre de 2016”. Cabe mencionar que esta disposición se incluyó en razón de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, que modificó el artículo

integración de la Sala Superior de noviembre de 2006 al 4 de noviembre de 2016.<sup>15</sup>

En su oportunidad, ante la proximidad de la conclusión del periodo de ejercicio del magistrado Luna Ramos, se inició el procedimiento de designación por cuarta ocasión, el cual no fue concluido por el Senado de la República y que motivó el asunto que ahora se comenta. Finalmente, en julio de 2016 dio inicio nuevamente, y por quinta ocasión, el procedimiento para la renovación total y (por primera ocasión) escalonada de las siete magistraturas integrantes de la Sala Superior.<sup>16</sup>

Los hechos que motivaron el asunto que se analiza se generaron con motivo del término del periodo por el cual fue designado el magistrado Alejandro Luna Ramos. De acuerdo con el diseño legal, el 3 de febrero de 2015 el Pleno de la SCJN emitió el acuerdo 3/2015, mediante el cual determinó el procedimiento para integrar la terna que sería propuesta al Senado para la designación del magistrado de la Sala Superior que ocuparía el cargo hasta el 4 de noviembre de 2016, aprobándola en sesión solemne el 10 de marzo de 2015. En la misma fecha se recibió en el Senado la comunicación del alto tribunal y se acordó turnarla a la Comisión de Justicia.

El 23 de marzo de 2015, la Comisión de Justicia emitió el procedimiento para la comparecencia y dictaminación de los integrantes de la terna y al día siguiente emitió el dictamen por el que se pronunció sobre su elegibilidad, presentando el dictamen correspondiente a la Mesa Directiva del Senado, a fin de que lo sometiera al Pleno para su votación. Ante la demora en su aprobación por el Pleno y vencido ya el plazo previsto para la designación por el artículo cuarto transitorio de la reforma a la LOPJF de 2008, diversas senadoras y senadores el 29 de abril (nueve días después del vencimiento del plazo) presentaron un escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En el caso, resulta claro que en el procedimiento que se llevó a cabo para designar al magistrado que debía cubrir la vacante que dejó el magistrado Alejandro Luna Ramos, se cumplieron las formalidades previstas

---

99, eliminando la intervención de la Comisión Permanente e incluyó el escalonamiento de los magistrados electorales.

<sup>15</sup> Acuerdo 13/2006 del Tribunal Pleno de la SCJN. <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/NormativaexpedidaporelPleno/Documents/AcuerdosGeneralesAdministrativosEfectosAgotados/Acuerdo-13-2006.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2016).

Los magistrados designados en esa ocasión fueron: Constancio Carrasco Daza, María del Carmen Alanís Figueroa, Pedro Esteban Penagos López, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar.

<sup>16</sup> *Cfr.* Acuerdo 6/2016 del 4 de julio de 2016 del Pleno de la SCJN, publicado en el *DOF* del 5 de julio de 2016.

en la Constitución y en la ley, e incluso la Comisión de Justicia del Senado emitió lineamientos para nombrar al magistrado electoral antes de que se generara dicha vacante, en cumplimiento a la normativa legal. Asimismo, se adoptaron medidas para garantizar los principios de transparencia y publicidad a partir de un procedimiento abierto al público, en el cual se realizaron entrevistas a los candidatos (mismas que fueron transmitidas en la página de Internet del propio Senado), con la finalidad de conocer el perfil de cada uno de ellos, y sobre esa base la aludida Comisión dictaminó a quienes consideró elegibles de la terna presentada. Sin embargo, el Pleno del Senado no concluyó con el procedimiento para designar a quien ocuparía la magistratura faltante, con lo que se dejó incompleta la integración de la Sala Superior, debiendo funcionar sin la totalidad de sus integrantes; procedimiento que a la postre quedaría inconcluso hasta la nueva convocatoria emitida por la SCJN en julio de 2016 para la renovación total de la Sala Superior. Lo anterior, no obstante que, al momento de los hechos, se desarrollaban diferentes procesos electorales locales, concurrentes con la elección federal de diputados, que implicaba la organización y calificación de 18 procesos electorales y un total de 2,179 cargos de elección popular.<sup>17</sup>

Conviene tener presente las consideraciones de la propia SCJN al momento de determinar los procedimientos para la selección de magistraturas ante la ausencia definitiva de un integrante o la conclusión del periodo de su nombramiento. Así, por ejemplo, en el Acuerdo 1/2005, el Pleno del Tribunal destacó que “ante la ausencia definitiva de un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la responsabilidad constitucional y legal de proponer a la brevedad la terna para cubrir aquélla, con la finalidad de evitar cualquier afectación al desarrollo de las relevantes funciones de aquel Tribunal”; asimismo, precisó que “dado el fallecimiento de uno de los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta necesario que... se establezcan las bases de un procedimiento ágil y breve para integrar la terna que se proponga a la Cámara de Senadores... para cubrir esa ausencia definitiva”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Trescientos diputados federales de mayoría relativa y 200 diputados federales de representación proporcional; 1,516 puestos correspondientes a elecciones locales concurrentes: 363 diputados de mayoría relativa; 237 diputados de representación proporcional; 9 gubernaturas; 887 ayuntamientos y jefes delegacionales; 20 juntas municipales, y otros 163 cargos correspondientes a una elección local no concurrente (Chiapas); 24 diputados de mayoría relativa; 17 diputados de representación proporcional y 122 ayuntamientos.

<sup>18</sup> Puntos de acuerdo sexto y séptimo.

De forma similar, en el Acuerdo 13/2006, el Pleno de la SCJN destacó la “oportuna sustitución” de uno de los magistrados nombrados en 1996, con motivo del fallecimiento del magistrado De la Peza; asimismo, dada la conclusión de las seis restantes magistraturas, precisó claramente que,

...con la finalidad de impedir grave afectación al derecho de acceso a la justicia, derivada de la falta de quórum o de problemas relacionados con la votación de los asuntos, los órganos a los que constitucionalmente les corresponde desarrollar los procedimientos para la designación de los juzgadores que integran tribunales terminales, como lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deben actuar con la oportunidad necesaria que impida la ausencia de los titulares de estos tribunales.<sup>19</sup>

Tales consideraciones, aunque referidas a procesos de designación de magistraturas anteriores a la que se comenta en el presente texto, muestran la importancia de un nombramiento oportuno y su trascendencia respecto del deber de los órganos encargados de tal designación y del derecho de acceso a la justicia de la ciudadanía.

### III. EL SUP-JDC-956/2015: UN CASO PARADIGMÁTICO

Como se asentó, ante la falta de aprobación o conclusión del procedimiento de designación de la magistratura pendiente en la Sala Superior, diversos senadores de la República promovieron juicios ciudadanos con la finalidad de impugnar la omisión en que incurrió la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, su Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, con motivo de no haber elegido, hasta el momento de la impugnación, al magistrado de la Sala Superior del TEPJF que debía ocupar la vacante existente, a raíz de la conclusión del periodo constitucional, el pasado 20 de abril de 2015, del magistrado José Alejandro Luna Ramos.

En las demandas, los promoventes reclamaron una posible violación a su derecho político-electoral a ejercer su cargo, “al afectar las atribuciones legislativas relacionadas con la configuración del sistema democrático del

---

<sup>19</sup> Puntos de acuerdo sexto y séptimo. En el mismo procedimiento de designación de magistraturas de 2006, ante la devolución de una terna por el Senado por no alcanzar la mayoría calificada, la SCJN volvió a hacer referencia a la necesidad de respetar los breves plazos fijados en la normativa aplicable. Acuerdo 17/2006, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/NormativaexpedidaporelPleno/Documents/AcuerdosGeneralesAdministrativosEfectosAgotados/Acuerdo-17-2006.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2016).

país, como lo es... la aprobación y designación del magistrado de la Sala Superior... que debería ocupar dicho cargo”, ello ante la imposibilidad de votar en el Pleno del Senado la terna propuesta para la designación del magistrado electoral faltante, “y no tener oportunidad de cumplir con el deber constitucional que implica participar en la designación de la mencionada magistratura y, en consecuencia, se [les habría privado] de manera injustificada del derecho político a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos”. Asimismo, expresaron que la falta de conclusión del procedimiento de designación carece de fundamento, motivo y justificación, y vulnera también los principios de legalidad, certeza e independencia judicial, considerando que

...la completa integración de la Sala Superior y su funcionamiento en términos de regularidad constitucional y legal —y no en situación extraordinaria—, en tanto autoridad judicial con funciones torales para el Estado y la sociedad en general, constituyen aspectos sustanciales de los principios de certeza, seguridad, objetividad e independencia institucional que rigen la función jurisdiccional en materia electoral.

Aunado a lo anterior, manifestaron que

...la omisión impugnada violenta no sólo las normas específicas que regulan el procedimiento sino también el principio de legalidad y lo dispuesto en el citado artículo 99 constitucional, que dispone que la Sala Superior se integrará con siete magistrados. Siendo que la falta de uno de sus integrantes en pleno proceso electoral incide necesariamente en la certeza de la elección y en la percepción de la ciudadanía, al no integrarse de manera completa el órgano especializado que debe conocer y resolver de asuntos de enorme trascendencia en los... procesos electorales, federal y locales, sin justificación alguna.

Como adelanté, el asunto fue turnado a la ponencia a mi cargo como magistrado y presenté un proyecto de sentencia estimativa que ordenaba la conclusión del procedimiento para garantizar la constitucionalidad y legalidad del mismo y la plena independencia del Tribunal. El Pleno de la Sala Superior, por mayoría de votos, rechazó el proyecto y determinó declarar el sobreesimiento de los juicios bajo el argumento de que la Sala Superior no podía ser “juez y parte”. El magistrado Constancio Carrasco Daza disintió también del sentido mayoritario, y emitió, como yo mismo lo hice sobre la base del proyecto original, un voto particular.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En su voto particular, el magistrado Constancio Carrasco considera que el juicio es procedente y destaca el interés legítimo como un aspecto primordial de la labor jurisdic-

#### IV. LAS DIFERENTES PERSPECTIVAS DE RESOLUCIÓN

En el proyecto de sentencia original que presenté al Pleno de la Sala Superior se proponía declarar procedente las demandas y fundados los agravios, vinculando a la Mesa Directiva del Senado para que llevara a cabo los actos atinentes con la finalidad de concluir el procedimiento de designación del magistrado electoral faltante. El proyecto fue votado en contra por mayoría de cuatro votos.

En esencia, la sentencia aprobada por la mayoría determinó que los juicios eran “notoriamente improcedentes” por considerar que la Sala Superior se encontraba impedida para conocer la controversia planteada porque las violaciones aducidas “están relacionadas de manera inmediata y directa con la integración de este órgano jurisdiccional especializado, motivo por el cual de conocer y resolver se estaría infringiendo un principio general del derecho, relativo al principio de imparcialidad, consistente en que nadie puede ser juez y parte en un mismo litigio”. Ello —se afirma— “evidencia que está inmerso el interés directo de este” Tribunal, con lo cual “perdería su naturaleza de auténtico tercero en la controversia ajeno al interés de las partes en conflicto”.

En el proyecto original —cuyas consideraciones fueron sustancialmente recogidas en mi voto particular— sostuve que la Sala Superior del TE-PJF es el órgano competente para conocer y resolver este tipo de medios de impugnación, toda vez que los promoventes plantearon una omisión vinculada con un proceso de designación de autoridades electorales en que participan como integrantes del órgano colegiado facultado para hacerla, cuestión que está vinculada esencialmente con la materia electoral porque las omisiones se relacionan con el derecho político-electoral de los actores a ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo, por cuanto hace a su participación en el procedimiento y a los efectos que tales omisiones generan en el deber que les corresponde como integrantes del Senado de

---

cional. Así, al analizar la omisión del Senado en designar al magistrado electoral faltante para integrar la Sala Superior, considera que los legisladores inconformes tenían derecho de acción para impugnar esa conducta omisiva, al considerar que “un control judicial basado en el resguardo de valores constitucionales, se activa al amparo de un interés legítimo”, ello tomando en cuenta que “una tendencia firme... en las democracias constitucionales se ha dirigido a que cada vez son menos los actos de autoridad que escapan de la revisión judicial...”. Cabe señalar que la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa presentó solicitud de excusa para conocer el fondo del medio de impugnación, la cual fue declarada infundada e improcedente por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior. *Cf.* SUP-JDC-956/2015 y acumulado. Incidente de impedimento por excusa de 30 de junio de 2015.

proteger y garantizar el respeto a los principios de separación de poderes e independencia judicial.

Asimismo, manifesté que a partir de la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 1o. de julio de 2008— la Sala Superior conoció y resolvió aproximadamente 72 juicios y recursos en los que se impugnaron actos relacionados con la designación de magistrados electorales.<sup>21</sup> De esta forma, en mi concepto, no existe obstáculo alguno para conocer y resolver en el fondo el asunto planteado, puesto que no se vincula con un acto del Tribunal o con el ejercicio de sus facultades, sino respecto del alcance de la omisión impugnada en los derechos y facultades de los promoventes.

La decisión mayoritaria sostuvo, en mi concepto, argumentos “esencialistas” relativos a que el Tribunal Electoral “perdería su naturaleza” de auténtico tercero en la controversia, ajeno al interés de las partes en conflicto, al revisar la omisión de cumplir con el procedimiento de elección de uno de sus integrantes, pues, en mi concepto, se confunde la materia de la impugnación, esto es, la posible afectación de derechos político-electorales y deberes constitucionales de los integrantes del Senado, y el resultado del mismo, esto es, la designación, siendo que el análisis de la Sala Superior no incide en quién será designado ni si existe interés en su designación, sino en valorar la posible afectación a tales derechos y deberes, como parte de su función de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, considerando que ésta incluye la designación de autoridades electorales.

---

<sup>21</sup> Dichos medios de impugnación fueron promovidos por aspirantes al cargo (29), partidos políticos (21), magistrados en funciones (21) y en dos casos por ciudadanos ajenos a la controversia, siendo que las autoridades señaladas como responsables han sido diversas: congresos de los estados (42), Cámara de Senadores (15), tribunales electorales locales (9), tribunales superiores de justicia de las entidades federativas (4), y jueces de distrito (3). En 18 casos se confirmó la designación de los magistrados, en ocho se revocó, en tres se declaró fundada la omisión de designación, en otros tres se determinó reponer el procedimiento, entre otros. Por lo que respecta a las autoridades administrativas electorales locales, la Sala Superior, en dos ocasiones, utilizando el método de insaculación, designó directamente a los consejeros electorales integrantes de institutos electorales locales. Uno en Sonora (SUP-JDC-4984/2011), promovido por diversos ciudadanos, y otro en Yucatán (SUP-JRC-391/2000), promovido por un partido político. En los casos donde se señaló como autoridad responsable a la Cámara de Senadores, se impugnaban actos relacionados con la designación de los magistrados electorales locales de: Campeche (tres juicios), Guerrero (un juicio), Michoacán (dos juicios), Oaxaca (un juicio), San Luis Potosí (dos juicios), Sonora (dos juicios) y Tabasco (cuatro juicios). Por otra parte, tratándose de la autoridad administrativa electoral federal, la Sala Superior del TEPJF conoció en dos asuntos la omisión de designar a los consejeros del entonces Instituto Federal Electoral (SUP-JDC-896/2013 y SUP-JDC-12639/2011), juicios que fueron promovidos por diputados federales.

Por ello, consideré que la omisión impugnada no debía escapar al control de su regularidad constitucional, especialmente porque ni la Constitución federal ni la ley adjetiva invocada prohíben la impugnación de la omisión reclamada. En estas circunstancias, el “juez natural” en este tipo de procedimientos es el TEPJF, por ser el órgano competente para conocer violaciones al derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo y de la integración de autoridades electorales. Así lo ha hecho en diversas ocasiones, tanto respecto de magistrados como de consejeros electorales locales,<sup>22</sup> y ha dejado de manifiesto que los diputados tienen interés legítimo para combatir la omisión de la Cámara de Diputados de elegir a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (ahora INE),<sup>23</sup> lo que evidencia que la Sala Superior tiene competencia plena para estudiar la constitucionalidad y legalidad de omisiones legislativas,<sup>24</sup> incluidas, por supuesto, en las que incurra el Senado, así como aquellas que deriven de omisiones de tipo administrativo que provengan de cualquier órgano legislativo.<sup>25</sup> No obstante ello, la mayoría de magistrados de la Sala Superior consideró lo contrario y sobreseyó el juicio promovido por diversos sena-

---

<sup>22</sup> Cfr. jurisprudencia 3/2016, con el rubro: “CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. SU DESIGNACIÓN PARA UN TERCER PROCESO ELECTORAL FEDERAL RESPETA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES”, Quinta Época, la Sala Superior en sesión pública celebrada el 30 de marzo de 2016, aprobó por mayoría de cinco votos, con el voto en contra del magistrado Flavio Galván Rivera, la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

Jurisprudencia 6/2012, “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE CONSEJOS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, núm. 10, 2012, pp. 15 y 16.

<sup>23</sup> Tesis XXX/2012, con el rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LOS DIPUTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO CONTRA LA OMISIÓN DE ELEGIR A LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, núm. 11, 2012, pp. 40 y 41.

<sup>24</sup> Jurisprudencia 18/2014, con el rubro: “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, núm. 15, 2014, pp. 23 y 24. Este criterio se complementa con el sostenido en la tesis XXVIII/2013, con el rubro: “OMISIÓN LEGISLATIVA. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES PROCEDENTE PARA IMPUGNARLA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, núm. 13, 2013, pp. 106 y 107.

<sup>25</sup> Jurisprudencia XXIX/2013, con el rubro: “OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta



dores, ante la omisión de la cámara de la que forman parte, de designar a quien ocupara la magistratura faltante de la Sala Superior del TEPJF.

#### V. NOTAS SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL Y LA NECESIDAD DE UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO

En el proyecto presentado originalmente consideré que la omisión impugnada resultaba violatoria del derecho a ejercer el cargo de los promoventes, porque les impedía tanto ejercer plenamente la representatividad que tienen para la defensa de los derechos de la ciudadanía como su derecho a cumplir oportunamente con los deberes que les imponen la Constitución y las leyes de proteger y garantizar la independencia judicial, en cuanto parte del derecho de tutela jurisdiccional de todas las personas, pues no existe justificación objetiva y razonable para que, estando vacante la magistratura electoral, el Senado de la República haya omitido concluir el procedimiento de designación, ya que antes de que se generara la vacante de la magistratura electoral en la Sala Superior, la SCJN y los órganos internos del Senado de la República desahogaron las etapas correspondientes, mediante un procedimiento público, transparente y abierto al escrutinio público, y durante el mismo dieron a conocer a la ciudadanía que quienes aspiraban al cargo reunían los requisitos y contaban con los méritos personales y la capacidad profesional para ocupar el cargo al que aspiraban.

He aquí una manifestación de la dimensión social de la justicia, que no encuentra atención ni respuestas en la posición mayoritaria, pues deja en la incertidumbre la definición de cuál es el órgano que pudiera tutelar los derechos de los promoventes y hacer efectivo el mandato constitucional y legal para la designación de magistraturas electorales; así como de garantizar plenamente que un poder público —el Legislativo, a través del Senado de la República— no incida indebidamente en la independencia de otro, el Poder Judicial, a partir de la falta de designación oportuna de un integrante de la Sala Superior del TEPJF.

En consecuencia, si se parte de la visión de la mayoría de la Sala Superior que decidió sobreseer los juicios ciudadanos, tendría que concluirse que la Sala Superior no puede resolver ningún asunto que controvierta la integración de la misma; ello revela una ausencia normativa en el marco ju-

---

Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, núm. 13, 2013, pp. 107 y 108.

rídico vigente, en cuanto al procedimiento para designar a los magistrados electorales en caso de ausencia permanente, cuando la Cámara de Senadores no cumple con su obligación de nombramiento y, a su vez, evidencia un vacío constitucional en cuanto al establecimiento de un recurso efectivo que pueda controvertir esta circunstancia, lo que supondría la creación de un medio impugnativo, a nivel constitucional y legal, que estableciera de modo expreso e inequívoco la competencia de la Sala Superior del TEPJF, o bien de algún otro órgano del Poder Judicial, como lo sería el Pleno de la SCJN, para resolver el juicio o recurso correspondiente y controvertir una omisión de esta naturaleza.

De acuerdo con la Constitución y la ley, una vez que ha sido remitida una terna al Senado, éste, dentro de los 15 días siguientes a su recepción, debe realizar la designación correspondiente. Sólo en el caso de que ninguno de los candidatos de las ternas obtenga la mayoría calificada, se notifica a la SCJN para que dentro de los tres días posteriores envíe una nueva terna, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente, que deberán votarse dentro de los cinco días subsecuentes a la recepción de las nuevas propuestas.<sup>26</sup>

En el caso analizado, el Senado se abstuvo de designar conforme al procedimiento previsto constitucional y legalmente, aunque tampoco devolvió la terna propuesta a fin de que la SCJN integrara una nueva, con miras a continuar el procedimiento de designación que permitiera cubrir la vacante del magistrado Alejandro Luna Ramos. A su vez, al momento que se promovió el juicio para combatir esta actitud omisiva, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior se pronunció por el sobreseimiento, de modo que no prosperó el medio impugnativo, dejando en la completa incertidumbre la situación jurídica generada por la falta de un integrante de la Sala Superior, que si bien no impide su funcionamiento, sí modifica injustificadamente su normal desempeño.

Ante estas circunstancias, resulta ineludible reflexionar sobre la necesidad de modificar el marco legal para establecer una vía alternativa de designación de magistrados electorales federales, en caso de que el órgano encargado de su designación —el Senado— incurra en una omisión, y de modo adicional, incorporar este tipo de omisiones como uno de los supuestos de procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como abrir la posibilidad de controvertir con eficacia esa actitud omisiva y no dejar en estado de indefensión a los inte-

---

<sup>26</sup> Artículos 99, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

grantes de los órganos que intervienen en el proceso de designación, a los aspirantes y a la sociedad en su conjunto, que debe tener garantizada la regularidad en el funcionamiento de las autoridades estatales.

Particularmente grave sería la no designación oportuna de magistraturas electorales cuando ello supone su integración total, o de más de una magistratura. Si bien el escalonamiento limita los efectos de dicha posibilidad, lo cierto es que existe aún el riesgo de que la falta de acuerdos políticos afecte el funcionamiento regular de la institución. Garantizar la certeza y la seguridad jurídicas en la conclusión del procedimiento de designación resulta fundamental. Una alternativa es precisar que el juicio ciudadano o el juicio electoral son una vía efectiva para impugnar una omisión de esta naturaleza si no se considera procedente el juicio de amparo, dada la propia participación de la SCJN en el proceso de designación.<sup>27</sup>

#### VI. LA NECESIDAD DE UN RECURSO EFECTIVO ANTE LA FALTA DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRATURAS ELECTORALES FEDERALES

La exigencia de un recurso judicial efectivo frente a actos que vulneren los derechos humanos en cualquiera de sus dimensiones, social o individual, es una exigencia del Estado constitucional y elemento indispensable del más amplio derecho de acceso a la justicia, que incorpora el derecho a contar con tribunales competentes, independientes e imparciales para resolver posibles violaciones a derechos humanos, lo que a la postre convierte a los jueces y tribunales nacionales en la “última trinchera” de los derechos humanos de las personas en la República.<sup>28</sup>

Esta última línea de defensa nacional se abastece de los instrumentos y precedentes internacionales y de la doctrina internacional, para conformar

---

<sup>27</sup> Podría pensarse en última instancia, para evitar la judicialización del procedimiento en su etapa final, que se insacule por la SCJN o por el Senado, de entre los participantes en el procedimiento de designación que hayan cubierto los requisitos o de las ternas presentadas, a quien deberá ocupar el cargo, en términos similares a lo previsto en la Constitución para la designación de consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral de acuerdo con el artículo 41, base V, apartado A, inciso d, que dispone: “Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo [respectivo], sin que el órgano de dirección política de la Cámara [de Diputados] haya realizado la votación o remisión [al Pleno], o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación”.

<sup>28</sup> Silva Meza, Juan, “Palabras”, *Ceremonia de despedida de los ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza*, México, Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 44.

lo que en los últimos años se ha denominado por la doctrina “control de convencionalidad”, complementaria del amplio control de constitucionalidad, según lo ha reconocido la Corte IDH.<sup>29</sup> En tal sentido, se reconoce que los jueces nacionales se han constituido en verdaderos jueces interamericanos.<sup>30</sup>

Así, por ejemplo, el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos humanos.<sup>31</sup> Al interpretar dicho artículo, la Corte IDH ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial efectivo “no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aun a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad”,<sup>32</sup> esto es, debe ofrecerse a la persona la “posibilidad real” de interponer un recurso, en los términos del precepto invocado. En el mismo tenor, la Corte IDH ha sostenido que un “recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”,<sup>33</sup> esto es, el recurso debe permitir analizar “si ha habido una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”.<sup>34</sup>

En esta medida, el reconocimiento de un recurso judicial efectivo constituye una garantía fundamental contra la arbitrariedad, ya que permite a las personas impugnar aquellos actos, particularmente de autoridad, que

---

<sup>29</sup> En efecto, como lo ha determinado la Corte IDH: la contraposición entre “control de constitucionalidad” y “control de convencionalidad” es un falso dilema, ya que, una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, mediante sus mecanismos constitucionales, dichos instrumentos pasan a conformar su ordenamiento jurídico, de forma tal que “el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria”. Caso *Gelman vs. Uruguay* (supervisión de cumplimiento de sentencia), sentencia del 20 de marzo de 2013, párr. 88.

<sup>30</sup> *Cf.* García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 218.

<sup>31</sup> “Artículo 25. Protección judicial. 1. 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...”.

<sup>32</sup> Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párr. 78.

<sup>33</sup> *Ibidem*, párr. 118.

<sup>34</sup> *Ibidem*, párr. 178.

estimen violatorios de sus derechos humanos en el plano del derecho interno, incluso los emitidos por un órgano representativo. En esa línea, la Corte IDH determinó, en el caso *Gelman vs. Uruguay*, que incluso los órganos democráticos están sujetos a un control de convencionalidad.<sup>35</sup>

En tales circunstancias, la existencia jurídica de un recurso efectivo no supone una simple presencia normativa, sino la posibilidad —real— de que éste sea capaz de generar un análisis por parte del juez competente y, en su caso, la emisión de una sentencia que no sólo reconozca una posible violación de derechos, sino que incluso tenga un efecto reparador que permita al ofendido restablecer su esfera jurídica y gozar a plenitud de los derechos humanos de que fue privado.

Con base en tales consideraciones es que, en mi concepto, resulta evidente adecuar el ordenamiento interno a fin de que se subsane la falta de un recurso judicial efectivo que conozca sobre la afectación a los derechos político-electorales de quienes pretenden ejercer su cargo de elección popular a través de su participación en el proceso de designación de integrantes del máximo tribunal electoral, así como de los justiciables a tener un tribunal independiente e imparcial que funcione en condiciones de regularidad constitucional, y repare la posible omisión en que incurra el órgano encargado de designar a las magistraturas electorales. Máxime si tales recursos han sido ya reconocidos para la designación de cargos análogos o similares en el ámbito local o respecto de autoridades electorales. Ello conlleva también a repensar el marco jurídico vigente, con el objeto de delinear, de mejor manera, tal procedimiento de designación y, adicionalmente, crear los medios de defensa y garantía que permitan que la judicatura electoral federal esté siempre debidamente integrada y funcionando de modo regular.

Hasta que eso ocurra, las soluciones a estas carencias deberían buscarse en términos del marco normativo vigente y considerando las atribuciones que tiene la Sala Superior del TEPJF a fin de que conozca y analice en sus méritos los medios de impugnación que puedan ser presentados por los senadores, e incluso por cualquier persona si la falta afecta su derecho a un tribunal independiente e imparcial, puesto que ésta es la razón última del proceso de designación. Con ello, la Sala Superior, en su calidad de órgano límite o de cierre, también cumple su *deber especial de responsabilidad* de hacer efectivos los valores y principios constitucionales, al decidir los asuntos que se someten a su conocimiento, máxime que, desde mi perspectiva, no existe (ni existía) alguna otra vía impugnativa disponible entre los justiciables para reclamar sus derechos, y los de la ciudadanía, de contar con autoridades

---

<sup>35</sup> Caso *Gelman vs. Uruguay*, *cit.*

electorales de carácter jurisdiccional plenamente independientes, en su dimensión institucional, debidamente integradas en términos de lo establecido en la Constitución federal y en las leyes.

De esta manera, la Sala Superior del TEPJF, en el caso que se comenta, debió pronunciarse sobre la regularidad constitucional de la omisión atribuida al Senado, consistente en no elegir, dentro del plazo fijado legalmente, al magistrado electoral que cubriría la ausencia definitiva del magistrado don Alejandro Luna Ramos, cuyo periodo había concluido el 20 de abril de 2015; con ello también se hacía posible la total consolidación del procedimiento de designación respectivo, en plena observancia a los principios de división de poderes y de la regularidad en el funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional, ello en función de que la controversia no estaba referida a quién integraba la Sala Superior del TEPJF, sino a si la falta de designación afectaba los derechos político-electorales de los promoventes, en tanto senadores de la República, por la imposibilidad para ejercer sus atribuciones en atención al alcance de su derecho a ejercer el cargo, así como el principio de independencia a partir del funcionamiento regular de la magistratura.

En efecto, con independencia del hecho de que el procedimiento se relacionaba con la designación de un integrante del máximo órgano jurisdiccional electoral, la Sala Superior resultaba materialmente competente para tutelar los derechos político-electorales de los actores y conocer de los juicios ciudadanos relacionados con la integración de las autoridades electorales federales y locales, ya sean administrativas o, como en el caso, jurisdiccionales. Por lo que el hecho de que circunstancialmente se trate de un procedimiento de integración de uno de sus miembros no puede limitar, restringir o desnaturalizar la función de garante del TEPJF como órgano especializado en la materia, a partir de la premisa equivocada de suponer que todo asunto que implica la integración o el funcionamiento de la Sala Superior queda excluido de su competencia, pues ello provoca un *non liquet* inconstitucional, esto es, una vulneración al principio general del derecho (o principio de inexcusabilidad), consistente en que los jueces deben conocer de los asuntos que se someten a su consideración y no pueden negarse a resolver las controversias que se les plantean, más que cuando haya una verdadera causa de incompetencia (debiendo remitir el asunto al tribunal competente); hacer lo contrario implica abdicar de las atribuciones constitucionales y legalmente conferidas, así como debilitar la institución de la tutela judicial.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

La esencia del Estado de derecho es el sometimiento del poder al derecho.<sup>36</sup> En este sentido, el Poder Legislativo está limitado por la Constitución y los tribunales. La Constitución ya no sólo limita al legislador al establecer el modo de producir el derecho, sino que lo limita también al predeterminar amplias esferas de regulación jurídica.<sup>37</sup> La rematerialización de la Constitución supone un desplazamiento de la discrecionalidad desde la esfera legislativa a la judicial, de modo que la discrecionalidad inmotivada del legislador cede su sitio a una argumentación racional que está en manos del juez.<sup>38</sup>

El juez democrático, en el contexto del Estado constitucional de derecho, tiene que evaluar la regularidad de los actos de las autoridades legislativas y administrativas, así como sus omisiones. En ocasiones, como en el caso que se comenta a lo largo de este trabajo, los tribunales constitucionales o supremos deben hacer frente y conocer de aspectos vinculados a su propia integración o funcionamiento; ello es parte de la supremacía que ejercen en el ordenamiento, que puede tener, como en el contexto mexicano, divisiones en razón de la materia y de esta forma definir competencias específicas.

En este contexto, el juez tiene que interpretar la norma y llevar a cabo el control constitucional de la misma, tomando como parámetro insuperable los derechos humanos de la persona y los valores establecidos en la Constitución. Igualmente, debe valorar los casos en que el legislador no se ocupó de su tarea de legislar o de realizar una actividad determinada, y elucidar si esta ausencia de actividad configura una violación de derechos o principios elementales. Ello responde también al conjunto de deberes y responsabilidades que pesa sobre la judicatura a fin de que realmente esté en posibilidad de garantizar la estabilidad del sistema, siendo que sus actuaciones encuentran también límites y restricciones constitucionales y convencionales que rigen y orientan la labor judicial.

En la actualidad, el proceso de designación de magistraturas electorales federales tiene inconsistencias y una complejidad que deriva en gran medida de su diseño, lo que hace necesaria una nueva reflexión en torno al mismo y al recurso para controvertirlo, en caso de que no se cumpla con él o se haga de manera defectuosa. Hasta que eso ocurra, sin embargo, la Sala Su-

---

<sup>36</sup> Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 113.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 113 y 114; también, Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 4a. ed., Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972, p. 21.

<sup>38</sup> Prieto Sanchís, *op. cit.*, p. 115.

perior —en mi concepto— está en plena condición de hacerse cargo de sus obligaciones, a fin de garantizar principios superiores que rigen la función de la judicatura constitucional: la independencia judicial, la separación de poderes y la inexcusabilidad para conocer asuntos que se ponen a su consideración, promoviendo a través de su actividad la adecuada tutela judicial y la eficacia de los recursos.

El caso analizado ilustra los límites teóricos y prácticos que implica la actuación de los tribunales constitucionales frente a omisiones del Poder Legislativo que inciden en la esfera de los derechos fundamentales y en los principios constitucionales que regulan la propia función jurisdiccional. Ante ello, un *non liquet* inconstitucional no contribuye a la certeza y la previsibilidad de la justicia; por el contrario, implica posponer la resolución de controversias y la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico, y permite que la falta de certeza defina un procedimiento de designación de magistraturas electorales, de suyo complejo y con amplios espacios para la discrecionalidad.



## EL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO CONTRA ACTOS EN MATERIA ELECTORAL

Jaime Arturo VERDÍN PÉREZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia y derechos humanos*. III. *Derechos políticos y juicio de amparo*. IV. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia de derechos humanos generó una nueva dinámica de análisis respecto al objeto de estudio denominado “derechos políticos y electorales”, con una propuesta interpretativa sobre normas de derechos humanos diversa, la cual permite hoy la creación de un sistema que integra derechos de fuente interna y de índole internacional. Esto significa una posibilidad interpretativa amplia, sobre la cual se sientan bases importantes para la protección y tutela de los derechos políticos en un sistema de derechos humanos.

La búsqueda de los mecanismos que otorguen eficacia, protección y garantía a los derechos político-electorales ha sido escasa; algunos incluso han llegado a considerar que estos últimos no corresponden al género denominado “derechos humanos” y que siguen una suerte especial; por ello, la tradición jurídica y la posición del Poder Judicial han establecido un papel menor en su protección y tutela efectiva, determinando la improcedencia del amparo cuando se combatan actos o resoluciones de los órganos electorales.

De esta manera, la historia constitucional de nuestro juicio de amparo frente a los actos de autoridad en materia electoral y su vinculación con los derechos humanos ha permeado en conceptos fundamentales para el desarrollo de las sociedades, como es el concepto de la “democracia”, la “libertad”, los “límites al ejercicio del poder” y, desde luego, de su enten-

---

\* Doctor en derecho por la UNAM; profesor por asignatura y tutor en la Maestría en Derecho de la Facultad de Estudios Superiores Aragón.

dimiento como derechos de los ciudadanos o derechos fundamentales, no así como derechos humanos, pero que fungen como verdaderos límites al poder desmedido.

Consecuencia de lo anterior, la producción de buenos gobiernos está marcada por el diseño y la construcción de las estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa; por ende, los procesos de reformas legales y constitucionales significan un asunto esencial para la democracia, en la medida en la que contribuyen a dar viabilidad a la interacción política.<sup>1</sup>

Así, la propuesta que se sustenta en el presente trabajo se encamina sobre todo al análisis de la protección y la eficacia de los derechos políticos en un sistema de derechos humanos, fortalecido a partir de 2011 con la incorporación de los tratados internacionales como fuente directa de interpretación de los derechos en nuestro Estado.

A partir de 1978 diversos países de América Latina experimentaron la necesidad de impulsar reformas sustantivas cuya visión era el equilibrio y reajuste de las tareas destinadas a los partidos políticos y su papel en las democracias, sobre todo en aquellas con claras bases constitucionales, ligadas a las exigencias directas generadas por los derechos humanos y su fortalecimiento a través de la creación y consolidación de las garantías constitucionales, cuyo fin principal es la búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad, la cual implica que los gobiernos sean cercanos a las personas, funcionales, y que cumplan con las atribuciones encomendadas desde la carta fundamental.

Así, durante muchos años, nuestro juicio de amparo, como principal proceso constitucional para la defensa de los derechos fundamentales, ha seguido una suerte de limitación a la protección constitucional de los llamados “derechos humanos de carácter político y electoral”. Su interpretación por los órganos jurisdiccionales ha sido constante en reafirmar la improcedencia de éste contra resoluciones o actos de autoridad en materia electoral, señalando para tal efecto la existencia de un sistema integral de justicia electoral, a través del cual es posible impugnar actos y resoluciones en la materia, por ejemplo por vía de la acción abstracta de inconstitucionalidad o, en su caso, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Esta improcedencia no proviene únicamente porque la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o

---

<sup>1</sup> Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008, pp. 3 y ss.

bien porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución. Esto significa la posibilidad de control constitucional por vía no necesariamente de amparo, sino de otros mecanismos procesales constitucionales.<sup>2</sup>

Se considera, por lo tanto, que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales, se instituyó un sistema de medios de impugnación para otorgar definitividad a las etapas de los diversos procesos electorales y, al mismo tiempo, garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados, así como de libre asociación, entre otros.

Sin embargo, esta premisa parece acotada desde el punto de vista amplio de los derechos fundamentales e imposibilita la rendición de cuentas, la transparencia y, en especial, los límites al ejercicio del poder público, los cuales tendrían que ser sometidos a revisión por las vías procesales idóneas, entre ellas el juicio de amparo como mecanismo por excelencia en la defensa y garantía de los derechos humanos. Un derecho político-electoral se rige por los mismos principios y reglas de los derechos humanos y se vincula directamente con la posibilidad de participar en los asuntos políticos del país.

## II. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

La democracia tiene como objetivo lograr el control y la limitación del poder, incluso cuando éste tenga un origen legítimo, para disminuir al máximo razonable el efecto negativo, siempre posible, del ejercicio del poder, cuando actúa afectando la libertad sobre la voluntad del pueblo expresada electoralmente, y sobre la persona humana, su dignidad y sus derechos.<sup>3</sup>

La democracia, incluso, se define como un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legítimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. La práctica y la autenticidad del sufragio constituyen, entonces, las vías idóneas para la legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y de la práctica popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos deben entenderse como la defensa de un derecho hu-

---

<sup>2</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIII, abril de 2011, 2a./J.61/2011, p. 323.

<sup>3</sup> Gros Espiell, Héctor, "El control del poder y la democracia", en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo, *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 214.

mano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.<sup>4</sup>

Los derechos humanos surgen, pero sobre todo se desarrollan, interpretan y aplican en un contexto de valores, cuya base representa la libertad y el respeto por la dignidad humana, así se incorporan prácticas fundamentales existentes en un marco de tolerancia y limitación normativa del poder, entre ellas —por ejemplo— el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio, la representatividad, la posibilidad real de formar parte de manera activa en dichas elecciones y de la toma de decisiones en un colectivo. Significa, entonces, que la democracia proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos; es el medio idóneo en el que se desarrollan y alcanzan su efectividad.

Por ello, el objetivo que debieran perseguir las sociedades contemporáneas en un sistema de derechos humanos deberá vincularse con la posibilidad real de la libre participación en la toma de decisiones colectivas, de las decisiones que se toman en la sociedad, así como de que éstas puedan ser respetadas. De este modo, el panorama inmejorable para el nuevo impulso a tales derechos es el desarrollo progresivo de los derechos humanos, en un contexto interno e internacional.

Sin embargo, en este contexto cabe plantearse la pregunta: ¿los derechos políticos y electorales son derechos humanos y ameritan una protección constitucional determinada? De la misma forma, ¿cuál representa la protección judicial más viable? Fix-Zamudio indica que los derechos político-electorales son derechos humanos reconocidos por la ley fundamental; en tal sentido, la Constitución mexicana los consagra y los ha incrementado de manera paulatina. En consecuencia, considera que se ha dejado atrás la tesis doctrinal que los confundía con garantías individuales, puesto que éstas son los medios de protección constitucional de los derechos públicos subjetivos.<sup>5</sup>

En otras palabras, resulta una tarea impostergable la creación de instrumentos idóneos y efectivos para defender los derechos, sea cual fuere su naturaleza; ello alcanza a los denominados “políticos” (sea a través de refor-

---

<sup>4</sup> García Laguardia, Jorge Mario, “Presentación”, en Sadek, María Teresa y Borges, José Antonio, *Cuadernos de CAPEL*, núm. 4: *Educación y ciudadanía; la exclusión política de los analfabetos en el Brasil*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 1985, p. 8.

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 301, citado por Flores González, Fabiola, *Los derechos político-electorales en el Estado de México, avances y retos*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2001, p. 30.

ma legislativa o interpretación judicial), en razón de que representan una obligación internacional del Estado mexicano en su conjunto, incluyendo por supuesto al Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior puede implicar, incluso, adecuaciones normativas e interpretativas que pueden ser llevadas a buenas prácticas o aplicaciones metodológicas que coadyuven en el acceso a la justicia para los gobernados y en su posibilidad real material de aplicación. Estos instrumentos deberán gozar de las características de la eficacia de un recurso, el cual implica que éste debe procurar resultados o respuestas al fin para el cual se concibió. Asimismo, el recurso debe ser accesible; no debe requerir mayores complejidades que hagan imposible su realización; también, el recurso ha de ser sencillo, práctico, con lenguaje accesible y que garantice una protección amplia, entre otros. Esto, en suma, representa la verdadera democracia, como requisito indispensable para el desarrollo de los derechos humanos, sin la cual su reconocimiento y desarrollo se vería imposible.

### III. DERECHOS POLÍTICOS Y JUICIO DE AMPARO

El análisis de los derechos políticos y su relación con la garantía de amparo ha representado un camino difícil en nuestra historia constitucional; el logro de diversas libertades civiles y políticas ha implicado constantes transformaciones en las sociedades contemporáneas y, desde luego, en los regímenes jurídicos como el nuestro, en donde existen avances considerables en la materia: la participación ciudadana, a través del sufragio universal; la conformación de partidos políticos; la libre asociación; la participación ordenada en calidad de elector, o bien de candidato, y la pluralidad de partidos políticos que hacen posible, en muchos casos, una contienda real.

Sin embargo, las dudas generalizadas, la desconfianza y la escasa transparencia en la rendición de cuentas en materia electoral, en algunos supuestos, han hecho difícil que el derecho, como disciplina científica, se pronuncie con respuestas claras y objetivas al respecto; asimismo, los ciudadanos han hecho que el tema se construya sobre senderos difíciles.

Nuestro país ha experimentado cambios notables en las últimas décadas en el tema electoral; la existencia de un partido cuasi hegemónico y el tránsito hacia un sistema plural y competitivo, con una serie de reformas que han incorporado nuevos retos a la agenda política en México, ha traído como consecuencia que el tema resulte de interés y sea visible para el derecho.

De este modo, el tópico comenzó a generar una expectativa diversa que motivó importantes reformas electorales en la materia que alcanzaron incluso al Poder Judicial, considerado un actor preponderante en las exigencias justas de los ciudadanos sobre sus derechos fundamentales, pero como un órgano capaz de hacer visible la sujeción de las autoridades al imperio de la Constitución.

Así, señala González Oropeza que la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el amparo en revisión del 11 de abril de 1974 marca la frontera entre un antes y un después de la evolución del juicio de amparo por su trascendencia política y constitucional, en virtud de los principios que sustentaba y, de igual manera, por aquellos que en apariencia negaba o desconocía.

La polémica señalada, a juicio del autor, se concentró fundamentalmente en la denominada competencia de origen: la facultad de los jueces federales para examinar mediante el juicio de amparo la legitimidad de la investidura de las autoridades que emitían los actos reclamados. Cuatro años después, Ignacio L. Vallarta, desde la presidencia de la Suprema Corte, se encargaría de aniquilar de manera definitiva la tesis de la “incompetencia de origen”. A partir de entonces se elevó a categoría de dogma casi religioso el principio de que el amparo tiene por objeto único el examen de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, no el de la legitimidad de la investidura de éstas.<sup>6</sup>

El debate jurídico que a nivel nacional se registró, en relación con las facultades de la Corte para decidir en asuntos internos de los estados, dio lugar a lo que se conoce como “la incompetencia de origen”, que consistió en sostener la tesis de que la justicia federal tenía facultad para examinar en cualquier tiempo el origen del nombramiento, la designación o la elección de cualesquiera autoridad, porque cuando su origen era ilegítimo, por cualquier vicio legal, éste era “incompetente” para las funciones del cargo, e inconstitucionales todos sus actos.<sup>7</sup>

La tesis de la incompetencia de origen, a cuya exposición y defensa contribuyó de manera destacada José María Iglesias en su calidad de presidente de la Suprema Corte (1873-1876), se remonta a la interpretación que,

---

<sup>6</sup> González Oropeza, Manuel y Acevedo Velázquez, Eleael (coords.), *El Amparo Morelos*, México, XLVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2002, p. 33.

<sup>7</sup> Gutiérrez, Blanca, “El proceso electoral de 1871 en Querétaro y la tesis de incompetencia de origen”, *Historia Judicial Mexicana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Casas de la Cultura Jurídica, 2006, t. I, pp. 446 y 447.

en diversos asuntos, hizo la Corte del concepto de “autoridad competente” establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1857.<sup>8</sup>

De conformidad tanto con dicho planteamiento como con tal interpretación, la competencia de una autoridad incluía no sólo sus facultades establecidas en la ley, sino también la legitimidad (legalidad) del nombramiento, designación o elección de los funcionarios públicos, de modo que los actos de una autoridad podían ser anulados si ésta no había sido establecida de manera regular, lo que en aquella época ocurría con harta frecuencia.

En este sentido, la práctica que generaba el concepto de incompetencia de origen era la utilización del juicio de amparo como instrumento político, haciendo necesario distinguir entre la “incompetencia de origen” y la “incompetencia derivada del artículo 16 constitucional”, excluyendo así el examen de legitimidad de un funcionario por dicha incompetencia de origen a través del juicio de amparo.

Un ejemplo de ello fue el caso del famoso “Amparo Morelos”. En 1874, varios hacendados de dicho estado pidieron amparo contra la Ley de Hacienda del 12 de octubre de 1873, argumentando que, conforme al artículo 16 constitucional, el gobernador y la legislatura eran autoridades ilegítimas. La Suprema Corte —dividida— concedió el amparo respecto del primero y lo negó en relación con la segunda.

El Amparo Morelos, señala González Oropeza,<sup>9</sup> no sólo inició la revolución del amparo, sino que además presagió otra más profunda en el campo político: “la transición de la República restaurada al porfiriato”. El criterio sostiene que la Suprema Corte debe mantenerse alejada de los asuntos políticos, entre los que se encuentran los relativos a la legitimidad de las autoridades.

---

<sup>8</sup> La noción de incompetencia de origen nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaba la ilegitimidad de autoridades locales (presidentes municipales, magistrados y jueces, así como gobernadores) por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos. Las razones aducidas para distinguirla de las irregularidades examinadas en el rubro de competencia del artículo 16 constitucional, fueron que el conocimiento de aquellas cuestiones por los tribunales federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política. La noción de incompetencia de origen limitada, en principio, al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo sin embargo extensiva —por la fuerza de la tradición en el lenguaje forense— a todos los casos en que por cualquier razón se discutiera la designación de un funcionario federal o local perteneciente inclusive al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a la función pública. Véase <http://sjf.scjn.gob.mx/SjF/Sist/Documentos/Tesis/228/228527.pdf>.

<sup>9</sup> González Oropeza, Manuel y Acevedo Velázquez, Eleale (coords.), *op. cit.*

Probablemente esta consideración resulta la más importante para fundamentar la premisa del presente trabajo, que señala que las cuestiones políticas deben ser ajenas a las cuestiones judiciales; por lo que en muchos casos la teoría se ha pronunciado en señalar que los derechos políticos no pueden alcanzar efectividad por la vía de amparo en razón de que se vinculan con cuestiones de poder hasta hoy entendidas de manera diferente a los derechos humanos.

Posteriormente, esta evolución política fue determinante en la consolidación de los derechos políticos; la Suprema Corte de Justicia de la Nación jugó un papel protagónico dentro de dicho sistema, asumiendo funciones de legalidad, legitimación del poder e interpretación y definición de los derechos fundamentales. Por lo que la reforma trascendental de 1994 encaminada a la plena independencia del poder y a la consolidación de un tribunal constitucional permitió afianzar las bases de un sistema de medios de control constitucional en materia electoral, indispensable para la vigilancia y garantía de los derechos políticos.

Es innegable que la reforma de 1994 marcó el tránsito del sistema electoral federal hacia elecciones libres, justas y transparentes como principios rectores de la democracia. El siguiente gran paso sucedió con la reforma electoral de 1996. Gracias al marco normativo aprobado en ese año, se pudo conferir constitucionalmente la tarea de la vigilancia de la celebración de elecciones democráticas, las prácticas previas a las campañas electorales, así como el seguimiento a los recursos públicos realizado por los partidos políticos.

De esta importante evolución, destacan las reformas mencionadas con anticipación, las relativas al juicio de amparo y derechos humanos, así como el análisis realizado por el máximo tribunal del país respecto al expediente varios 912/2010, que incorpora argumentos fundamentales sobre el ejercicio del control constitucional y la adopción de criterios de interpretación provenientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En dicho expediente se incorpora el control difuso de constitucionalidad *ex officio* y una nueva doctrina en la interpretación constitucional y en el control judicial de actos y leyes en el país, que fortalecen la doctrina de los derechos humanos.<sup>10</sup>

Sumado a ello, y desde una perspectiva novedosa y garantista, la necesidad de una protección a los derechos político-electorales es indispensable

---

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2011, libro III, t. 1, tesis P. LXX/2011, p. 557. "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO".



a la luz de los planteamientos señalados anteriormente, estableciendo la obligación de las autoridades del Estado mexicano de aplicar las normas en materia de derechos humanos de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que se impone a partir de esta premisa una determinada manera de concebir y garantizar esos derechos, los cuales son susceptibles de armonizarse en los ordenamientos internacionales.

Así, esa necesidad se corresponde con las progresivas ideas planteadas desde el derecho internacional de los derechos humanos, vinculadas con la protección y la garantía de los derechos de las personas. Por ello, nuestro país ha experimentado una tendencia constitucional de apertura de instrumentos internacionales y cláusulas interpretativas que favorecen la optimización de los mismos, ya sea por virtud de ley, o bien a manera de recepción interpretativa.

En México, tal como ha señalado Santiago Nieto, los derechos políticos han alcanzado un grado óptimo de desarrollo en los últimos años. Con antelación al proceso de transición democrática, la protección de los derechos político-electorales era bastante reducida por las características del régimen (autoritario), la tradición jurídica (originada por los postulados de Ignacio L. Vallarta), la posición del Poder Judicial (recordar los criterios de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Quinta y la Octava épocas en torno al tema), el papel del constituyente permanente (las reformas que han establecido un papel menor al Poder Judicial en su protección, como los hoy extintos procesos de facultad indagatoria y el recurso de reclamación de la reforma de 1977), además de las reformas emanadas del Poder Legislativo (como la que estableció la improcedencia del amparo cuando se combatían actos o resoluciones de los órganos electorales).<sup>11</sup>

Estas reformas, por lo tanto, han impulsado e impuesto una determinada manera de concebir y garantizar los derechos humanos, incluidos los de naturaleza político-electoral, lo cual contribuye a un cambio estructural en el sistema democrático, político y jurídico de nuestro país, cuya trascendencia se vincula a la posibilidad real de defensa que tenga el gobernado frente a los actos de autoridad, incluidos los de naturaleza política y electoral, como una forma de defensa de las personas, y con ello obtener una reparación en caso de existir una posible violación a algún derecho.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

---

<sup>11</sup> Nieto Castillo, Santiago y Espíndola, Luis, *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, México, Porrúa, 2010, pp. 4-15.

...la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del derecho internacional de los derechos humanos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.<sup>12</sup>

Lo anterior robustece la idea de que los derechos políticos también están sujetos a la vigilancia de los órganos internacionales, en razón de las obligaciones estatales de adecuar el ordenamiento interno al derecho internacional de los derechos humanos y con ello cumplir con el deber encomendado por la carta magna de prevenir, sancionar, investigar y reparar todas las violaciones a derechos humanos.

Esta fuerza vinculante se deriva del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del *corpus iuris* interamericano; así lo señala la tesis de jurisprudencia siguiente:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el

---

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Gelman vs. Uruguay*, 24 de febrero de 2011, párr. 239.

Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.<sup>13</sup>

Por lo cual, las consecuencias directas en materia electoral son que las exigencias de la democracia contemporánea, ligada ésta a novedosos problemas económicos, sociales y jurídicos, deben orientar la búsqueda de soluciones procesales idóneas que permitan la eficacia de los derechos políticos, los cuales también constituyen derechos humanos, por lo que el complejo aparato institucional deberá regular su funcionamiento, protección, garantía y validez. Del progreso en esta materia depende en gran medida el desarrollo de la sociedad, pues, tal como se ha afirmado, se vincula de forma directa con los límites que la propia norma jurídica, especialmente la norma de derechos humanos, puede imponer a la actuación del Estado.

#### IV. CONCLUSIONES

La generación de condiciones idóneas para el desarrollo de los buenos gobiernos, así como el respeto a las estructuras normativas nacionales e internacionales, significan un asunto relevante en el tema de la democracia.

Asimismo, contribuir a la viabilidad de las condiciones políticas y a la pluralidad de actores en la participación de la vida democrática y en la conducción de los asuntos públicos, son pilares fundamentales para el desarrollo y respeto por parte de los gobiernos de los derechos fundamentales.

Los controles de constitucionalidad, el respeto a las minorías y la creación de mecanismos novedosos, como la acción abstracta de inconstitucionalidad o el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contribuyen adecuadamente a los fines y propósitos de los derechos humanos. La democracia debe entenderse en cuanto herramienta clave para el desarrollo de las personas y las sociedades, o sea, el medio necesario para el respeto entre los gobiernos y los gobernados.

Así, los mecanismos procesales idóneos significan la posibilidad real de que los derechos sean efectivos y de que éstos se conviertan en los límites de la actuación del Estado, por lo que la búsqueda de las garantías jurisdic-

---

<sup>13</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de 2014, libro 5, t. I, tesis P./J. 21/2014 (10a.), p. 2014.

cionales que coadyuven en la protección de los mismos representa una tarea fundamental de los Estados y que, a su vez, éstas se traduzcan en transparencia, legitimidad y responsabilidad.

Finalmente, el suscrito considera que el uso de mecanismos jurisdiccionales viables y efectivos se traduce en gobernabilidad, respeto a las instituciones y respeto a los derechos de las personas. Así, en tal virtud, existe una agenda importante de análisis de los derechos político-electorales con esta nueva perspectiva, la cual amerita ser explorada por vía doctrinal, jurisprudencial y normativa.

## XI. JUICIO DE AMPARO, DERECHO INTERNACIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

## EL SISTEMA JUDICIAL TRASNACIONAL EN DERECHOS HUMANOS Y LOS JUECES DE AMPARO

Mara GÓMEZ PÉREZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La proliferación de tribunales en el mundo y el fenómeno del incremento en la interacción.* III. *¿Hay un sistema judicial trasnacional en derechos humanos?* IV. *Inevitabilidad del sistema y necesidad de ordenación.* V. *¿Para qué sirve el sistema?*

### I. INTRODUCCIÓN

La jurisdicción —el poder de los jueces de juzgar— hasta hace muy poco podía ejercerse en nuestro país aplicando sólo normas mexicanas, y si acaso la jurisprudencia nacional. El juez federal con sede en Tapachula, Chiapas; el magistrado de un tribunal colegiado con sede en Torreón, Coahuila, o el juez de amparo que juzga en la Ciudad de México podían resolver los asuntos de su competencia únicamente a partir de leyes mexicanas y la Constitución. Sin embargo, desde hace pocos años, la función soberana consistente en decidir los litigios con fuerza vinculante se ha ido transformando de manera radical.

Las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos del 6 y del 10 de junio de 2011, respectivamente, junto con la creciente proliferación de jueces nacionales e internacionales en todo el mundo y las nuevas relaciones que se dan ahora entre los juzgadores, obligan a los jueces a ver más allá de sus fronteras y a emplear para resolver tanto normas nacionales como normas de carácter internacional, e, incluso, jurisprudencia de tribunales de otros países.

---

\* Doctora en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); especialista en Administración de Justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

“¿Quién hace la ley?”, se pregunta el profesor norteamericano de derecho constitucional Ernest A. Young, y él mismo contesta: “Bueno, a veces el Congreso y el presidente, pero a veces la Organización Mundial del Comercio (OMC); en ocasiones la Corte Penal Internacional (CPI), y a veces, implícitamente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de una práctica reiterada”.

A continuación el profesor Young se vuelve a preguntar: “¿Qué derechos tengo...? Bueno, unos pocos establecidos en la Constitución nacional, pero también tengo muchos otros previstos en los tratados internacionales de derechos humanos”. Este profesor concluye afirmando: “Simplemente, cada vez es menos realista estudiar la estructura constitucional, sin incluir el corpus del derecho internacional”.<sup>1</sup>

Por su parte, el profesor Bustos Gisbert, de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, sostiene: “...en términos tradicionalmente más conocidos para los juristas, la Constitución material se nutre hoy de normas situadas más allá de los Estados, y por tanto, escapan a la posibilidad de definición unilateral por parte de una sola entidad estatal”.<sup>2</sup> Es ante ello que las reformas ya referidas resultan de enorme importancia.

La reforma constitucional del 6 de junio de 2011, que entre otras cosas amplió el juicio de amparo, pues previó su procedencia en contra de violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, obliga ahora a los jueces de amparo a conocer y aplicar cotidianamente estos tratados internacionales, hayan sido o no invocados por las partes.

Asimismo, la reforma del 10 de junio de 2011, que estableció expresamente la obligación de observar los tratados internacionales en materia de

---

<sup>1</sup> Young, Ernest A., “The Trouble with Global Constitutionalism”, *Texas International Law Journal*, Texas, núm. 38, 2003, pp. 527-545 (la traducción es nuestra). Este artículo del profesor de derecho constitucional de la Duke Law School es, en realidad, sumamente crítico y hasta cierto punto sarcástico con lo que él llama el *Global Constitutionalism*; sin embargo, no deja de reconocer el enorme impacto que ha tenido en los últimos años el derecho internacional en el ordenamiento doméstico norteamericano.

<sup>2</sup> Bustos Gisbert, Rafael, “Diálogos jurisdiccionales en escenarios de pluralismo constitucional: la protección supranacional de los derechos en Europa”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. IX: *Derechos humanos y tribunales internacionales*, México, IMDPC-Marcial Pons-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 753-775. En este tema, Bustos Gisbert se apoya en el profesor escocés Neil MacCormick (MacCormick, Neil, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 1999, pp. 97-122). Véase, también, García Roca, Javier *et al.* (eds.), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2012, 491 pp.

derechos humanos en todo el territorio nacional, consignando —además— el principio pro persona como eje rector de la interpretación y aplicación de las normas en todo el país, confirma esta obligación de los juzgadores y les incita a buscar más allá de sus fronteras, y sobre todo a revisar la jurisprudencia de otros tribunales —tanto internacionales como nacionales de otros países— que hayan resuelto antes respecto a un tema concreto, sobre el cual les corresponde ahora conocer a ellos.

Estas trascendentales reformas, junto con los fenómenos antes referidos y que analizaremos a continuación, obligan a los jueces de nuestro país, y en especial a los jueces de amparo, que son los primeros facultados para velar por el cumplimiento de los derechos humanos, a verse como miembros de una “comunidad global judicial”, como elementos de un sistema transnacional integrado tanto por jueces nacionales como internacionales.

Como veremos aquí, la visión sistémica de todos los tribunales, así como la concepción de que todos los jueces, fundamentalmente los jueces de amparo, forman parte de un mismo sistema, dentro del cual deben funcionar de manera coordinada, resulta muy útil en lo que respecta a la protección de los derechos humanos, e indispensable en materia de resolución de juicios de amparo, pues si los jueces nacionales e internacionales se ven a sí mismos como partes de un mismo orden y, como tales, se comunican, se reconocen, se respetan, evitan sobreponerse unos sobre otros y, principalmente, le conceden valor a las sentencias de los otros tribunales del mundo, se crean las condiciones necesarias para la construcción de una herramienta sumamente poderosa, capaz de transformar nuestra nación en lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos.<sup>3</sup>

Así, este trabajo se avoca a exponer los elementos que actualmente constituyen esta comunidad global de jueces; en particular, este trabajo se dedica a los jueces y magistrados de amparo, que son los juzgadores que por antonomasia tienen en México la atribución de velar por la protección de los derechos humanos, y quienes, naturalmente, poseen los lazos más sólidos con este sistema transnacional de protección judicial de los derechos humanos.

---

<sup>3</sup> Un estudio más amplio sobre este tema se contiene en Gómez Pérez, Mara, *Jueces y derechos humanos: hacia un sistema judicial transnacional*, México, Porrúa, 2014.



## II. LA PROLIFERACIÓN DE TRIBUNALES EN EL MUNDO Y EL FENÓMENO DEL INCREMENTO EN LA INTERACCIÓN

La expansión de la justicia es el desarrollo jurídico internacional más importante después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>4</sup> En el ámbito nacional, el aumento poblacional ha generado el incremento correlativo de tribunales, además de que las nuevas especialidades jurídicas (por ejemplo, derecho ecológico, derecho corporativo, derecho aduanal, derecho urbanístico, derecho aéreo, derecho electoral, etcétera) también han dado lugar a la creación de nuevos tribunales. Sin embargo, nada de esto parece igualar el aumento de tribunales internacionales en el mundo; el desarrollo de la justicia internacional en las últimas décadas es verdaderamente formidable.

Las cortes y tribunales creados en el reciente ímpetu internacional favorable a la judicialización incluyen el Tribunal Internacional Militar de Núremberg (1945) y el Tribunal Militar Internacional para el Extremo Oriente, mejor conocido como el Tribunal de Tokio (1945); el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (1993) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (1994); la Corte Penal Internacional (2002); el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (1996); los tribunales internacionales o supranacionales de carácter regional, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1952), y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1959), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979), la Corte Centroamericana de Justicia (1994), el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (1996), la Corte Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (2006), la Corte de Justicia de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (2001), la Corte de Justicia de África Oriental (2001), el Tribunal de la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (2005), e incluye también a todos los tribunales internacionalizados o híbridos que paulatinamente se han ido instituyendo al amparo de las Naciones Unidas; es decir, el Tribunal Especial para Sierra Leona (2002), las Cámaras Extraordinarias de Camboya (2002), los Paneles Especiales para Timor Oriental (2000), los Paneles Especiales para Kosovo (2003), las Cámaras de Crimen de Guerra de la Corte Estatal de Bosnia-Herzegovina (2005) y el Tribunal Especial para Líbano (2005), entre muchos otros.

Pero eso no es todo. En opinión del profesor norteamericano Jonathan I. Charney, la Corte Internacional de Justicia (1945), el abuelo de todas las

---

<sup>4</sup> Romano, Cesare, "The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle", *International Law and Politics*, vol. 31, 1999, pp. 709-751, específicamente pp. 715 y 716.

cortes internacionales modernas, en los últimos años ha tenido que resolver el mayor número de asuntos de toda su historia y se ha enfrentado a los casos políticamente más complicados de todo su devenir;<sup>5</sup> más o menos lo mismo sucede con la mayoría de cortes y tribunales del mundo. Es decir, no sólo ha aumentado el número de tribunales en el orbe, sino que su alcance e influencia ahora es mucho mayor.<sup>6</sup>

Este aumento en el número e importancia de los tribunales ha tenido efectos muy interesantes en cuanto a su forma de trabajo, pero principalmente en cuanto a los vínculos, nexos y contactos que ahora se dan entre ellos.

No fue hace mucho cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos tuvo que determinar si detenía o no la ejecución de un ciudadano mexicano, por habérselo solicitado la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas.<sup>7</sup> La Suprema Corte de México decidió también hace relativamente poco acerca del cumplimiento que debía darle a una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la obligaba a organizar cursos de derechos humanos para los jueces federales.<sup>8</sup> En el caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicó los precedentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto del abuso psicológico como una forma de trato inhumano y degradante.<sup>9</sup> En no menos de veinticinco sentencias, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha citado precedentes de la Corte Interamericana de

---

<sup>5</sup> Charney, Jonathan I., “The Impact on the International Legal System of the Growth of International Courts and Tribunals”, *International Law and Politics*, vol. 31, 1999, pp. 697-708, específicamente pp. 700 y 701.

<sup>6</sup> Sobre el particular, resulta especialmente sugestivo el libro de Stone Sweet sobre la influencia de los jueces en la conformación política de la Europa contemporánea. Véase Stone Sweet, Alec, *The Judicial Construction of Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 2004, 294 pp.

<sup>7</sup> *Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México vs. Estados Unidos)*, resolución del 31 de marzo de 2004. Ciertamente, la Corte Americana no detuvo la ejecución del señor Avena ni de los otros mexicanos; sin embargo, a partir de entonces el gobierno norteamericano ha ido colocando paulatinamente en los centros penales de reclusión de los estados fronterizos, letreros con el teléfono del consulado mexicano más cercano. Aunado a ello, el profesor israelita Yuval Shany señala que a partir de este caso, los tribunales norteamericanos han comenzado a discutir el efecto que deben darle a las resoluciones de los tribunales internacionales. Véase Shany, Yuval, *Regulating Jurisdictional Relations Between National and International Courts*, Oxford University Press, 2007, p. 1.

<sup>8</sup> *Caso Rosendo Radilla* (resoluciones del 7 de septiembre de 2010 y del 14 de julio de 2011).

<sup>9</sup> Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, sentencia del 17 de septiembre de 1997, serie C, núm. 33.

Derechos Humanos, incluyendo votos particulares de los jueces interamericanos o partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>10</sup> Además, es sabido que en los tribunales argentinos se invoca y aplica cotidianamente la jurisprudencia de la Corte Suprema Norteamericana, sobre todo en materia de derechos humanos.<sup>11</sup> Todas estas nuevas interacciones judiciales eran impensables hasta hace muy pocos años.

Actualmente, los tribunales nacionales se están comunicando con los internacionales; los tribunales internacionales están encontrando nexos y puntos de contacto con otros tribunales internacionales, y los tribunales nacionales de diversos países también se están vinculando entre sí.

Hoy, “los tribunales domésticos aplican cada vez más normas internacionales”,<sup>12</sup> pues son cada día más los casos en que los tribunales nacionales tienen que acudir a acuerdos, convenios, tratados o, en general, a instrumentos de carácter internacional para la resolución de un caso, o en los que deciden, por iniciativa propia, consultar los precedentes de una corte de otro país o la jurisprudencia internacional; esto sucede de manera frecuente cuando se enfrentan a la resolución de juicios sobre derechos humanos.

A la par, los tribunales internacionales han modificado sustancialmente su forma de operar y se encuentran actuando cada vez más como tribunales nacionales: están condenando a personas por la comisión de crímenes y enviándolas a prisión;<sup>13</sup> están ejerciendo jurisdicción sobre litigios comerciales;<sup>14</sup> están anulando leyes nacionales,<sup>15</sup> y, sobre todo, están

<sup>10</sup> “References to the Inter-American Court of Human Rights in the Case-Law of the European Court of Human Rights”, Council of Europe-European Court of Human Rights, 2012, disponible en: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (Case-law-Case-law Analysys-Research Reports). Nuestros agradecimientos a la profesora austriaca Cristina Binder por hacernos llegar este interesante documento.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 18 de noviembre de 2010 (caso s/pta. Inf. Art. 194 C.P.).

<sup>12</sup> Martínez, Jenny S., “Towards an International Judicial System”, *Stanford Law Review*, vol. 56, núm. 2, noviembre de 2003, pp. 429-529, específicamente p. 430. También véase Shany, Yuval, “No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of a New International Judiciary”, *European Journal of International Law*, vol. 20, núm. 1, 2009, pp. 73-91.

<sup>13</sup> International Criminal Court, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/>.

<sup>14</sup> International Court of Arbitration-International Chamber of Commerce. Para más información véase la siguiente página: <http://www.iccwbo.org/about-icc/organization/dispute-resolution-services/icc-international-court-of-arbitration/>.

<sup>15</sup> *Caso Barrios Altos vs. Perú*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sentencia del 14 de marzo de 2001, Corte IDH, serie C, núm. 75). En concreto, lo que dijo la Corte Interamericana en este asunto fue que las leyes peruanas 26479 y 26492 transgredían

haciendo que los gobiernos respeten los derechos individuales de las personas.<sup>16</sup>

De igual manera, “son cada vez más los casos en que los tribunales domésticos son llamados a interactuar con los tribunales de otros países”,<sup>17</sup> lo que se da de muy diversas maneras. El supuesto típico de interacción sucede cuando dos tribunales que pertenecen a soberanías distintas reclaman tener competencia para conocer de un mismo asunto, o cuando, por el contrario, se niegan a conocer de él. Asimismo, se presenta cuando dos tribunales nacionales dictan sentencia sobre un mismo asunto y, como es de esperarse, las sentencias son diferentes; pero también ocurre cuando un tribunal nacional recibe para su ejecución una sentencia dictada por un tribunal de otro país, y aquél tiene que decidir qué hacer con ella.

Como puede suponerse, los tribunales internacionales llegan a tener este tipo de interacción. Son relativamente normales, por ejemplo, los conflictos o, al menos, dudas competenciales entre la Corte Penal Internacional y el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, o entre este último y los paneles especiales para Kosovo o la Cámara de Crímenes de Guerra de la Corte Estatal de Bosnia-Herzegovina.

Pero la interacción entre tribunales abarca todavía más aspectos. La semejanza en las funciones judiciales y la coincidencia de intereses ha generado que los juzgadores busquen la forma de conocerse, reunirse, conversar y, eventualmente, conformar organizaciones que los agrupen. Al día de hoy, en el mundo existe una gran cantidad de asociaciones que congregan tribunales, por ejemplo: la Cumbre Judicial Iberoamericana,<sup>18</sup> la Conferencia Mundial sobre Justicia Constitucional,<sup>19</sup> la Conferencia Europea de Cortes Constitucionales,<sup>20</sup> la Conferencia Iberoamericana de

---

los artículos 4o., 5o., 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que en virtud de ello “...carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú”.

<sup>16</sup> Martínez, Jenny S., *op. cit.*, p. 432.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Disponible en: <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/inicio> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

<sup>19</sup> Creada al amparo de la Comisión Europea para la Democracia por Derecho (Comisión de Venecia). Sus Estatutos se pueden consultar en idioma español en la página [http://www.venice.coe.int/wccj/statute/2011/CDL-WCCJ\(2011\)001-esp.pdf](http://www.venice.coe.int/wccj/statute/2011/CDL-WCCJ(2011)001-esp.pdf) (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.confconstco.org/en/common/home.html> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

Justicia Constitucional,<sup>21</sup> la Asociación de Cortes Constitucionales y Consejos que utilizan la Lengua Francesa (ACCPUF),<sup>22</sup> la Conferencia de las Cortes Constitucionales de los Países de Democracia Reciente,<sup>23</sup> la Unión de Tribunales y Consejos Constitucionales Árabes, la Comisión de Jueces Sudafricanos, la Red de Jueces y Tribunales Constitucionales de Asia, así como las diferentes asociaciones de cortes de la *Commonwealth*,<sup>24</sup> etcétera.

Por otro lado, es bastante común que un juez que trabajó en un tribunal nacional, posteriormente pase a ocupar un sitio en un tribunal internacional, y también sucede, en ocasiones, que un juez que se desempeñó en un tribunal internacional, después se convierta en juez de otro tribunal internacional; por ejemplo, la jueza Gabrielle Kira McDonald, miembro del Tribunal Norteamericano para Irán, antes fue jueza y presidenta del Tribunal para la Ex Yugoslavia; los jueces Thomas Burgenthal y Cançado Trindade, de Estados Unidos y de Brasil, respectivamente, primero fueron jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y después se les nombro jueces de la Corte Internacional de Justicia; George Abi-Saab, de nacionalidad egipcia y juez de la Cámara de Apelación de la Organización Mundial del Comercio, anteriormente se desempeñó como juez de la Cámara de Apelaciones del Tribunal para la Ex Yugoslavia, entre muchos otros casos.

La creación de todas estas organizaciones, junto con la movilidad entre los miembros de los tribunales nacionales e internacionales, da lugar a que se transmita una gran cantidad de ideas, conceptos, nociones y prácticas, lo que ciertamente tiende a conformar una cultura común entre los tribunales y genera una “comunidad judicial”.

Antiguamente, los tribunales nacionales e internacionales eran percibidos como órganos pertenecientes a órdenes jurídicos totalmente separados en los que se aplicaban distintos tipos de leyes y mantenían objetivos completamente diferentes. La teoría tradicional dice que los tribunales nacionales de cada país y los internacionales operan en ámbitos jurídicos diversos y que, en consecuencia, no pueden tener problemas de competencia entre sí, ni tienen por qué conocer el derecho o la jurisprudencia de los otros tri-

---

<sup>21</sup> Disponible en: <http://www.cijc.org/Paginas/Default.aspx> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

<sup>22</sup> Disponible en: <http://www.accpuf.org/> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

<sup>23</sup> Disponible en: <http://www.concourt.am/intconf/index-e.htm> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

<sup>24</sup> Las últimas cuatro asociaciones son mencionadas en la página del Supremo Tribunal Federal de Brasil, disponible en: [http://www2.stf.jus.br/portal/StfInternacional/cms/verPrincipa.php?idioma=pt\\_br](http://www2.stf.jus.br/portal/StfInternacional/cms/verPrincipa.php?idioma=pt_br) (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2011).

bunales ni mucho menos aplicarla, y, por supuesto, no existe ninguna razón para que interactúen o se interrelacionen. Pero como ahora sabemos, “la interacción judicial entre los tribunales nacionales y los internacionales, parece volverse cada vez más importante y más frecuente”;<sup>25</sup> las jurisdicciones a menudo se traslapan y superponen; los tribunales intercambian información, ideas y personal, y están vinculadas de muchas maneras, además de que específicamente en materia de derechos humanos se aplican un conjunto de normas muy semejantes.

A juicio de la profesora Laurance Burgorgue-Larsen, en el ámbito judicial hay dos fenómenos que no pueden dejar de reconocerse: por un lado, lo que ella denomina “egocentrismo jurisdiccional”, y que consiste en la actitud de una instancia jurisdiccional tendente a defender su propia esfera de influencia; es decir, la proclividad que tiene cualquier corte para defender e, incluso, ampliar su ámbito de actuación o competencia. Además, existe lo que ella denomina como la “especialidad de cada sistema jurisdiccional”, y que quiere decir que una corte se concibe a sí misma como la única capaz de juzgar sobre los temas de su competencia; por ejemplo, dice la profesora de la Sorbonne, la especialidad que a lo largo de los años ha reclamado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y frente a las cortes nacionales, para conocer y resolver en definitiva los casos europeos sobre derechos humanos.

Pero estos dos fenómenos no son sinónimos *ipso facto* de divergencias irreconciliables. Como bien lo hace notar la profesora Burgorgue-Larsen, en la base de ellos se encuentra el fenómeno de la *cross fertilization* (fertilización cruzada), que se traduce básicamente en la inseminación de ideas de un tribunal a otro a través de la aplicación cruzada de jurisprudencia, y que, sin duda, constituye un poderoso punto de diálogo entre los jueces del mundo.<sup>26</sup>

No cabe duda, pues, que hoy en día la proliferación de tribunales en el mundo; la influencia recíproca entre los juzgadores nacionales e internacionales, así como el aumento de las relaciones entre ellos, están tendiendo a crear redes entre los jueces que están generando una comunidad global de jueces. Esto incluye también a los juzgadores mexicanos de amparo, quienes ya son, pero habrán de ser cada vez más, parte esencial de este diálogo, de esta interacción y de este sistema judicial trasnacional.

<sup>25</sup> Shany, Yuval, *Regulating Jurisdictional Relations...*, cit., p. 1.

<sup>26</sup> Burgorgue-Larsen, Laurance, *Le Fait Regional Dans la Jurisdictionnalisation du Droit International*, pp. 42 y 43, disponible en: [http://centre-unioneurop.univ-paris1.fr/IMG/pdf/Lefaitregional-SFDI\\_1\\_.pdf](http://centre-unioneurop.univ-paris1.fr/IMG/pdf/Lefaitregional-SFDI_1_.pdf) (fecha de consulta: 6 de octubre de 2011).

### III. ¿HAY UN SISTEMA JUDICIAL TRASNACIONAL EN DERECHOS HUMANOS?

Para los juristas en general, y para los jueces de amparo en lo particular, la noción de que la comunidad global de jueces constituye un sistema provoca serias dudas y además reticencias.<sup>27</sup>

Primero, porque la definición de sistema proviene de disciplinas distantes del derecho y, segundo, porque los abogados normalmente imaginamos un sistema como un cuerpo compuesto de partes ordenadas de acuerdo con un esquema definido o un plan predeterminado, y es claro que el sistema judicial trasnacional aún carece de una estructura precisa; no obedece a una planeación previa, y tampoco se ordena bajo una estructura jerarquizada.

Sin embargo, quizá los abogados tengamos en la cabeza una noción de sistema poco clara. La mayoría de los científicos define un sistema como una “constante interacción o interdependencia entre las partes de un grupo”, o “un grupo o conjunto de cosas que natural o artificialmente se conectan para conformar un todo complejo”.<sup>28</sup> Es decir, lo que genera el sistema no es un orden o una estructura preestablecidos, sino la relación y, sobre todo, la constante interacción entre las partes que lo componen. Así sucede, por ejemplo, con el sistema digestivo del cuerpo humano para los médicos y fisiólogos; con nuestro sistema solar para los astrónomos, o con el sistema de enfriamiento de un vehículo para los ingenieros, entre muchos otros ejemplos.

En ese sentido, lo que provoca el sistema trasnacional de tribunales no es la existencia de un esquema previamente establecido o de una organización perfectamente definida, sino la incesante y cada vez mayor interacción entre los tribunales del mundo.

Esta interacción deriva de muchos factores, pero principalmente, sobre todo, del crecimiento en el número de los tribunales nacionales e internacionales en todo el mundo, del aumento de las controversias, del acrecentamiento progresivo en la complejidad de los casos y del incremento de las

<sup>27</sup> Martínez, Jenny, *op. cit.*, p. 443.

<sup>28</sup> “...a regularly interacting or interdependent group of items”, *Merriam-Webster, Tesouro y Dictionary*, disponible en: <http://www.merriam-webster.com/>; “Group, set, or aggregate of things, natural or artificial, forming a connected or complex whole”, *Oxford English Dictionary*, disponible en: <http://www.oed.com/>. Estas definiciones son citadas por la profesora Martínez a propósito de su explicación sobre la conformación de un sistema integrado por todos los tribunales y órganos cuasijudiciales del mundo. *Cf.* Martínez, Jenny S., *op. cit.*, p. 443 (la traducción es nuestra).

facultades de los tribunales en todo el planeta, a que nos hemos referido con antelación.

Todo esto, paso a paso, está dando origen a un “todo complejo” e “interrelacionado”, de carácter “envolvente” y, hasta el momento, “autoorganizado”,<sup>29</sup> de entidades que tienen esencialmente las mismas facultades, que constantemente intercambian información y que en ciertos temas, incluso, aplican las mismas normas, y cuyas decisiones resultan cada vez más interdependientes entre sí. Es decir, se está dando lugar a un sistema de tribunales.

Además, en el tema de la protección a los derechos humanos, los tribunales encuentran un punto más de convergencia, que reviste especial importancia y que les otorga una cohesión aún mayor. Nos referimos a la circunstancia de que las normas jurídicas que tienen que aplicar los tribunales del mundo en este tema específico son básicamente las mismas o, por lo menos, se trata de normas que guardan enormes similitudes entre sí.

Esto no es casual, sino que se debe a dos factores muy claros:

En primer lugar, al hecho de que los progresos nacionales en relación con estos derechos provienen de los mismos documentos. Los ejemplos clásicos de estos primeros intentos “nacionales”, o al menos no internacionales, de limitar al poder soberano y garantizar los derechos humanos, y que han servido de modelo a un gran número de naciones, son la Magna Charta

---

<sup>29</sup> El término “autoorganización” fue utilizado por vez primera por Immanuel Kant en la *Crítica del juicio* y retomado en 1947 por el psiquiatra e ingeniero W. Ross Ashby. El concepto fue pronto utilizado por los cibernetas Heinz von Foerster, Gordon Pask, Stafford Beer y el propio Norbert Wiener, en la segunda edición de su *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine* (MIT Press, 1961). El concepto de “autoorganización” fue adoptado por todos aquellos asociados a la teoría de sistemas en la década de 1960, pero no se convirtió en un concepto científico común hasta su adopción por parte de los físicos y, en general, de los investigadores de los sistemas complejos en las décadas de los setenta y ochenta. La autoorganización en política parte de una base de libertad individual y asociación voluntaria, permitiendo la interacción directa y sin regulaciones de las relaciones humanas. Desde el enfoque sistémico de Niklas Luhmann, la autoorganización de cualquier sistema tiene que ver con que el sistema sea capaz de autoordenar sus elementos y las relaciones entre éstos, correspondientemente a la diferencia entre el sistema y el entorno, lo que significa que el sistema es capaz de ordenarse por sí mismo o reducir su complejidad, o bien mantener cierto grado de complejidad. Ahora, aunque aquí proponemos considerar de momento a este sistema como uno de carácter “autoorganizado”, hay que advertir que se trata de una característica discutible, pues mientras que la profesora Slaughter considera que a largo plazo emergerá naturalmente entre todos los tribunales del mundo una doctrina de la “cortesía judicial” (Slaughter, Anne-Marie, “A Global Community of Courts”, *Harvard International Law Journal*, vol. 44, núm. 1, invierno de 2003, pp. 191-219, en especial p. 194), los profesores Martínez y Yuval Shany, por el contrario, estiman que es necesario crear normas que regulen la interacción judicial trasnacional (Martínez, Jenny, *op. cit.*, p. 448, y Shany, Yuval, *Regulating Jurisdictional Relations...*, *cit.*).



inglesa de 1215, la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776.

En segundo, a la circunstancia de que a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, las naciones del mundo se han ido sometiendo, progresiva y paulatinamente, a los tratados internacionales en esta materia y a los diversos mecanismos de protección —regional y universal— de los derechos fundamentales, y con ello, incorporando a su derecho las normas y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Esto ha dado lugar a que para resolver casos relacionados con derechos humanos, los tribunales del mundo apliquen reglas similares o, incluso, utilicen las mismas normas, y es ello lo que provoca que en materia de derechos humanos, los vínculos existentes entre los tribunales del mundo, tanto nacionales como internacionales, tiendan a ser todavía más intensos y manifiestos que en otras ramas del derecho.

Hay, pues, básicamente dos maneras de visualizar el fenómeno de la globalización judicial en el mundo: la primera implica verlo como una pléyade desarticulada de organizaciones que no tienen ningún contacto ni relación, y que cuando llegan a tenerla, se trata de comunicaciones casuales o choques frontales que estas organizaciones resuelven aplicando casuísticamente la norma que mejor les parece. Ésta sigue siendo una perspectiva perfectamente viable.

La otra posibilidad es ver este fenómeno como un “sistema” en proceso de formación; como una red relativamente grande de órganos judiciales que en diferentes ámbitos y niveles resuelven controversias y que, al hacerlo, generan cada vez más y más conexiones entre sí.

#### IV. INEVITABILIDAD DEL SISTEMA Y NECESIDAD DE ORDENACIÓN

La idea de formar parte de un sistema global puede parecer poco seductora para muchos juzgadores mexicanos; no obstante, la pertenencia al sistema es, en cierta forma, inevitable. “Una corte quizá decida ignorar la existencia de un tribunal internacional, pero eso, en sí mismo, es una elección, y una que le da forma al contorno del emergente sistema judicial internacional”.<sup>30</sup>

Efectivamente, aunque un juez o un tribunal de amparo desconozca, por ejemplo, un estándar en derechos humanos establecido por un tribunal

<sup>30</sup> Martínez, Jenny, *op. cit.*, p. 444.

internacional a cuya jurisdicción se encuentra sometido o, incluso, aunque conscientemente decida no cumplir una sentencia internacional que le impone hacer o dejar de hacer tal o cual cosa, de cualquier manera existe una conexión, y hay también una decisión que le da forma al sistema, pues, en realidad, “las cortes no pueden evitar estas interacciones”.<sup>31</sup>

Pero ¿no se supone que las cortes nacionales deben lealtad primeramente a sus leyes y a los intereses nacionales? ¿Acaso un tribunal no debe cumplir, antes que nada, con su Constitución...?

Si bien esto es verdad, en la actualidad sería difícil pensar que un tribunal nacional puede dejar de reconocer, por completo, los efectos de una sentencia dictada por un tribunal internacional, o hacer total caso omiso a la petición de auxilio procesal proveniente de un tribunal perteneciente a otra soberanía, o de plano desconocer que existen otros tribunales en el mundo.<sup>32</sup> Y ciertamente, en nuestros días los tribunales nacionales tienen una actitud mucho más abierta y flexible hacia el exterior.

Y no sólo los tribunales nacionales tienen una actitud más abierta hacia el exterior, sino también los órdenes jurídicos. Dice el profesor israelita Yuval Shany:

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Inclusive, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, considerada en el mundo como uno de los tribunales menos dispuestos a mirar más allá de su propio sistema jurídico, ha expresado en uno de sus fallos lo siguiente: “We cannot have trade and commerce in world markets and international waters exclusively on our terms, governed by our laws, and resolved in our courts” (“No podemos tener intercambio y comercio en los mercados mundiales y en las aguas internacionales, exclusivamente en nuestros términos, de conformidad con nuestras leyes y bajo la jurisdicción de nuestros tribunales”). *Caso Bremen v. Zapata Off Shore Co.*, 407 U.S. 8-9 (1972), citado por Martínez, Jenny, *op. cit.*, p. 443, nota 54. El texto clásico del derecho inglés sobre la *res judicata*, escrito en 1924 por el consejero real George Spencer Bower, al referirse al efecto de las decisiones de tribunales extranjeros en el orden jurídico inglés, expresa que “hubo un periodo, al fin del siglo dieciocho y principios del diecinueve, debido al fiero patriotismo insular desconfiado hacia lo extranjero que se engendró por el largo conflicto con Francia, o a la sumisión profesional de los abogados ingleses a la santidad de las cortes inglesas, en el cual muchos tribunales fueron adversos a conceder a la decisión de un tribunal extranjero cualquier *status* diferente al de una evidencia *prima facie*. Pero incluso en esos días, no fueron completamente escasas las voces disidentes que, en el curso de una generación, lograron que comenzara a prevalecer la opinión, y esto ahora ha sido larga y firmemente establecido, que con ciertas excepciones, se debe entender que una sentencia extranjera, ya sea que se considere como el fundamento de una acción o como una excepción a ésta, es tan concluyente o tan cuestionable como la sentencia de cualquier tribunal inglés”. *Cfr.* Bower, George Spencer y Turner, Alexander Kingcome, *The Doctrine of Res Judicata*, 2a. ed., Londres, Butterworths, 1969. Este libro, originalmente escrito por Bower, fue editado por primera vez en 1924. Con la colaboración de Turner se editó nuevamente en 1969, que es la edición a la que tuvimos acceso. Existe además una tercera edición de 1996 (la traducción es nuestra).

En la actualidad, la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales está adoptando un enfoque pragmático, influenciado por consideraciones políticas, en relación con la cuestión de si se debe incorporar el derecho internacional al ordenamiento jurídico nacional y en qué medida. Este enfoque puede variar desde la plena incorporación de todas las normas del derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno..., hasta la incorporación parcial de algunas normas del derecho internacional.<sup>33</sup>

Sin lugar a dudas, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de amparo y de derechos humanos, del 6 y del 10 de junio de 2011, respectivamente, van justamente en esta línea de pensamiento.

Y es que, asimismo, cada vez es mayor la internacionalización de lo nacional, y cada vez es más la nacionalización de lo internacional; es decir, cada vez es mayor la extensión de las normas e instituciones internacionales sobre situaciones y conflictos tradicionalmente caracterizados por tener un tamiz exclusivamente interno, y, al mismo tiempo, cada vez se hacen valer con más autoridad las normas e instituciones nacionales sobre situaciones y conflictos que tradicionalmente pertenecían a la esfera internacional.<sup>34</sup>

Lo cierto es que, hoy en día, existe un mutuo interés, un provecho recíproco, en reconocer la jurisdicción de otras cortes en el mundo y cooperar con ellas, pues los tribunales del mundo, y sobre todo los nacionales, se están dando cuenta de que la cooperación judicial transnacional sirve principalmente a los intereses nacionales.

Tener, por ejemplo, dos tribunales pertenecientes a diferentes soberanías intentando ejercer control sobre la misma cosa no sólo es ineficiente, sino que también crea serias posibilidades de sentencias contradictorias, lo que mina considerablemente el respeto que se le debe a las cortes y a sus sentencias.

Por otro lado, desconocer o dejar de cumplir con los estándares establecidos por los tribunales internacionales en materia de derechos humanos coloca a todo el Estado en una situación internacionalmente cuestionable y, además, genera una responsabilidad internacional.

En esa medida, facilitar la interacción ordenada de nuestro sistema jurídico nacional con el resto del mundo no significa en realidad una renun-

<sup>33</sup> Shany, Yuval, *Regulating Jurisdictional Relations...*, cit., p. 4.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 8 y 9. En relación con los vínculos entre el orden jurídico nacional y el internacional, véanse Hongju Koh, Harold, "International Law as Part of Our Law", *American Journal of International Law*, vol. 98, núm. 1, enero de 2004, pp. 43-57; García Castillo, Tonatiuh, *Consideraciones en torno a la relación de dos sistemas jurídicos no independientes. Derecho internacional/derecho nacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, 204 pp.

cia de soberanía ni el sometimiento de nuestros intereses a los del resto del mundo, sino fortalecer el respeto por nuestros propios tribunales.

Aunado a todo ello, en materia de derechos humanos supone proteger de mejor manera el interés básico de cualquier juez o tribunal de amparo y razón última de su existencia: el bienestar de la propia población mexicana.

En esa medida, la posición de un tribunal contraria a formar parte del sistema pareciera prescindir del hecho de que existe un conjunto de fenómenos, no sólo jurídicos, sino de carácter económico, político, social y cultural, que desde hace algunas décadas está transformando el mundo a través de la generación de flujos y la creación de redes de actividad e interacción entre seres humanos, organizaciones —públicas y privadas—, naciones, regiones y continentes; olvida que en la actualidad hay una línea continua que conecta lo local con lo global, pasando por lo nacional y lo regional; pareciera no percatarse de que, hoy día, el ámbito local cotidianamente atraviesa fronteras que llegan a lo nacional, a lo regional, a lo transcontinental y a lo universal. Una conducta de tal naturaleza da la impresión de no advertir que “existe... una relación compleja y dinámica, de intensidad variable, entre lo local y lo global”, y que los tribunales son parte de esa nueva forma de interacción universal.<sup>35</sup>

Además, esta posición o actitud de un tribunal de amparo, en realidad olvida el hecho de que el fracaso de la cooperación entre tribunales puede reducir significativamente la capacidad de ellos mismos para lograr los fines para los cuales fueron creados. “No es inverosímil decir que los derechos de propiedad se pondrían en peligro y que las relaciones comerciales se harían defectuosas; que los derechos humanos serían violados y que las obligaciones jurídicas serían puestas en duda”<sup>36</sup> si los tribunales no aceptaran que son parte de algo más grande que los trasciende y los engloba, que son parte de un sistema judicial trasnacional.

No obstante, si a pesar de todo ello un tribunal decidiera ignorar la existencia del sistema y actuar como si no tuviera ningún deber frente a los demás tribunales del mundo, y como si no mantuviera tampoco ningún vínculo con ellos, esa decisión judicial, si bien no eliminaría las interacciones y, por lo tanto, no eliminaría la existencia del sistema, sí afectaría su estructura: “tendríamos un sistema judicial internacional, pero sería uno severamente disfuncional”. En ese sentido, manifiesta la profesora Martí-

<sup>35</sup> López Ayllón, Sergio, *Globalización, Estado de derecho y seguridad jurídica. Una exploración sobre los efectos de la globalización en los poderes judiciales de Iberoamérica*, México, SCJN, 2004, pp. 9-11.

<sup>36</sup> Martínez, Jenny, *op. cit.*, pp. 434 y 444.

nez de la Universidad de Stanford: “Siempre que sea posible, los tribunales deben escoger un camino que promueva el desarrollo de un sistema judicial internacional que funcione, acogiendo la comunicación entre los participantes del sistema”; los tribunales, preferentemente, “deben comportarse de una forma antiprovincial”.<sup>37</sup>

Pero como bien lo dice la profesora Slaughter de la Universidad de Princeton, en realidad son los mismos jueces quienes “están comenzando a pensar en sí mismos como participantes en un sistema de resolución de disputas, y a menudo están menos dispuestos a quedar fuera de la comunidad, y más dispuestos a examinar cómo funciona realmente el sistema, y a actuar en consecuencia”.<sup>38</sup> Son ellos los que están buscando comunicarse entre sí; cumplimentar las peticiones que les formulan otros tribunales de manera formal; reunirse informalmente y organizar eventos de muy diversa naturaleza, y crear asociaciones con muy distintas finalidades. Lo cierto es que, de manera progresiva e inevitable, tanto los tribunales nacionales como los internacionales están asumiendo una actitud más positiva frente a lo diferente y, en general, mucho más abierta hacia el exterior.

## V. ¿PARA QUÉ SIRVE EL SISTEMA?

Conviene ahora formularse quizá la pregunta más importante de toda esta construcción: ¿para qué sirve el sistema trasnacional de protección judicial de los derechos humanos?, ¿de qué les sirve a los jueces de amparo saber que forman parte de una “comunidad global de jueces”? O, dicho de mejor manera, ¿de qué sirve que los tribunales del mundo se vean a sí mismos como elementos de un mismo sistema?

Si bien esta construcción es aún emergente y, de hecho, es perfectamente posible que sea ignorada por los mismos componentes del sistema, el que los jueces y tribunales de amparo se asuman como partes de este sistema tiene una multiplicidad de ventajas.

Quizá lo más importante es que el sistema trasnacional de órganos judiciales facilita la coordinación entre tribunales y promueve el cumplimiento de la ley, pues permite una mejor cooperación entre los órganos encargados de definir las situaciones jurídicas controvertidas y de aplicar en última instancia las normas jurídicas nacionales e internacionales, lo que, por un lado, promueve la efectividad de su función, pero, por otro, evita

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> Slaughter, Anne-Marie, *op. cit.*, pp. 193 y 194.

las grietas o resquicios por donde se puede escapar el cabal cumplimiento del derecho.

Asimismo, esta visión sistémica implica el reconocimiento recíproco de la obligatoriedad de los fallos de otras cortes en el mundo, lo cual conlleva al reforzamiento mutuo de su legitimidad.

Además, el funcionamiento cotidiano de los tribunales, aceptando y reconociendo que forman parte de este sistema, incrementa el cumplimiento de las sentencias nacionales e internacionales; facilita la resolución de las controversias que tienen elementos transnacionales, y permite el respeto a la competencia específica de cada tribunal, con lo que, a su vez, se reconoce la experiencia y el conocimiento especializado de un tribunal en una materia específica.

Por último, esta perspectiva permite promover la coherencia de la ley nacional e internacional mediante el diálogo constante entre los órganos judiciales que forman parte del sistema, y, por tanto, coadyuva también a la armonización, por vía judicial, del derecho nacional a los estándares internacionales.<sup>39</sup>

En resumen, el sistema transnacional de protección judicial de los derechos humanos sirve para todo lo siguiente:

- 1) Promueve el cumplimiento de la ley nacional e internacional.
- 2) Incrementa la legitimidad de los tribunales.
- 3) Acrecienta el cumplimiento de las sentencias nacionales e internacionales.
- 4) Permite que se respete la competencia de los tribunales.
- 5) Posibilita el reconocimiento de la experiencia de los tribunales en una materia específica.
- 6) Facilita la resolución de controversias transnacionales.
- 7) Promueve la coherencia de la ley nacional y la internacional.
- 8) Coadyuva a la armonización del derecho nacional a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.
- 9) Puede servir como un arma muy importante para conseguir el respeto a los derechos fundamentales de los individuos en todo el mundo.

Es justo por todo ello que resulta tan útil y ventajoso que los tribunales del mundo, y en especial los juzgadores de amparo, se vean como partes de

---

<sup>39</sup> “De acuerdo con esta línea de pensamiento, [incluso] el derecho nacional y el internacional pueden servir como alternativa jurisdiccional el uno al otro”. Véase Shany, Yuval, *Regulating Jurisdictional Relations...*, cit., p. 5.

un sistema judicial trasnacional y adopten un comportamiento “antiprovinciano”, como lo llama la profesora Jenny Martínez; es decir, menos nacional y menos autorreferenciado, y más abierto hacia el exterior.

En este sentido, la profesora Anne-Marie Slaughter señala: “La visión de una comunidad global de tribunales puede parecer un poco idealista, un concepto que proyecta demasiado partiendo de muy poco, y que lo hace demasiado rápido. El lenguaje y la concepción son ambiciosos, pero la realidad está ahí”.

Son los mismos jueces quienes se están reuniendo cada vez más, quienes se están leyendo mutuamente y cada vez con más frecuencia y, sobre todo, quienes se están citando cada vez más unos a otros, y todo ello como un reconocimiento de la legitimidad de unos a los otros, y como una forma de respeto mutuo.

Así, pues, “siguen siendo en gran medida, tanto los jueces nacionales como los internacionales, competentes en una jurisdicción específica que está basada en un conjunto particular de leyes, pero también cada vez más, son elementos de un sistema, un sistema más grande, un sistema trasnacional”.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Slaughter, Anne-Marie, *op. cit.*, p. 194.

## EL JUICIO DE AMPARO Y EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

Genaro David GÓNGORA PIMENTEL\*

SUMARIO: I. *La reforma en materia de derechos humanos y el juicio de amparo.* II. *Sistemas de control judicial de la constitucionalidad.* III. *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.* IV. *Control difuso de convencionalidad ex officio.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

### I. LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y EL JUICIO DE AMPARO

Las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos, en vigor desde junio de 2011, dieron lugar a una completa reestructuración al sistema integral del juicio de amparo como un medio de control de constitucionalidad cuyo objeto, a diferencia de la ley anterior, que determinaba la procedencia del juicio de amparo contra leyes o actos de autoridad que violaran las garantías individuales, es resolver toda controversia que se suscite “por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos”, en términos del artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo vigente.

Por lo tanto, y en concordancia con el artículo 1o., párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”, el juicio de

---

\* Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



amparo dejó de proteger garantías otorgadas para resguardar derechos humanos reconocidos, y, en ese sentido, deja de concebir al sujeto de derecho como persona jurídica para entenderlo como persona humana. Asimismo, el juicio de amparo tutela de manera directa los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

El segundo párrafo de dicho precepto establece la obligación de favorecer siempre la interpretación que garantice la protección más amplia de la persona, lo que se conoce como el principio *pro homine* o *pro personae*.<sup>1</sup> Esto se refuerza, además, con la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, el sistema jurídico mexicano inició una nueva etapa con la expresa constitucionalización de los derechos humanos, lo cual impacta en la tarea de todas las autoridades públicas del país, pues les impone obligaciones concretas con el propósito de alcanzar el pleno respeto y garantía de tales derechos, principalmente las obligaciones interpretativas de los juzgadores.

De acuerdo con la SCJN, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 incorporó al régimen de derecho del país, tres elementos nuevos para expandir la cobertura protectora de las herramientas jurídicas a disposición de los ciudadanos en materia de derechos humanos:

- 1) La obligación de todas las autoridades de proteger no sólo los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también los establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El principio *pro personae* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria; es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema se obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Tesis 1a. XXVI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, febrero de 2012, p. 659.

<sup>2</sup> Tesis P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 202, bajo el rubro “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN

- 2) La interpretación conforme a la Constitución para favorecer en todo tiempo la protección más amplia.
- 3) La obligación de proteger y garantizar esos derechos de acuerdo con los principios rectores en la materia; de ahí que el punto toral de dicha reforma fue maximizar la protección de los derechos humanos, con independencia del tipo de legislación donde se consagren.<sup>3</sup>

Es importante señalar que con estas reformas se dio la apertura de nuestro sistema jurídico al ordenamiento internacional. Así, el artículo 133 de la carta magna establece que son ley suprema la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales; también impone una obligación a los jueces de cada estado para hacer prevalecer las leyes supremas, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber entre éstas y las Constituciones y las leyes locales.

Es en el contexto de esa apertura en el que adquiere mayor importancia el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, que enseguida se analizará.

## II. SISTEMAS DE CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El control de constitucionalidad consiste en la tutela de la Constitución que ejerce la autoridad del Estado, facultada por la misma carta fundamental, para conocer de las violaciones de cualquier órgano del Estado que por medio de una ley o acto de autoridad vulnere en forma directa la ley fundamental, declarando, en su caso, su inconstitucionalidad.<sup>4</sup>

Es decir, el control constitucional hace referencia a procedimientos que buscan asegurar que se cumplan los preceptos de la ley suprema; asimismo, estos mecanismos protegen los derechos fundamentales que todo individuo tiene en nuestro país por el simple hecho de estar en su territorio, de acuerdo con el artículo 1o. de la carta magna.

El control constitucional puede ejercerse mediante el trámite de tres tipos de juicios:<sup>5</sup>

---

HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”.

<sup>3</sup> Tesis (III Región) 5o. J/10 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2014, p. 1358.

<sup>4</sup> Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de amparo*, México, Porrúa, 2008, p. 3.

<sup>5</sup> En 2007 se incorpora el control perteneciente a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual se denomina “control de determinación constitu-

- 1) El juicio de amparo, cuya resolución en primera instancia corresponde a los juzgados de distrito y, en ciertos casos, a los tribunales unitarios de circuito. En este caso, el control constitucional se realiza cuando el juez o magistrado determina que una autoridad, con la emisión de un acto o una ley, violó la Constitución al no respetar los derechos humanos previstos por la ley suprema, o bien los que son reconocidos por el Estado mexicano con la firma y ratificación de un instrumento internacional. Los tribunales colegiados de circuito también pueden conocer de este control constitucional en primera instancia cuando se trata de sentencias definitivas o resoluciones que ponen fin al juicio, y en segunda instancia mediante el trámite y resolución de los recursos de revisión.
- 2) La controversia constitucional busca preservar el orden constitucional respecto de leyes y actos de autoridad que agravan directamente a un órgano de gobierno y que por su estatus no puede acceder al juicio de amparo como medio de defensa. Este juicio tiene como finalidad invalidar esas leyes o disposiciones oficiales por oponerse a lo establecido en la Constitución y al sistema de competencias que prevé.<sup>6</sup>
- 3) Las acciones de inconstitucionalidad, en opinión de la ministra Olga Sánchez Cordero, son “un medio de control abstracto de revisión constitucional que garantiza la participación democrática de las minorías políticas”.<sup>7</sup> Las acciones de inconstitucionalidad son juicios constitucionales que se promueven en única instancia ante la SCJN, y su objetivo es invalidar la ley o tratado internacional para que prevalezcan los mandamientos constitucionales.

Podría decirse que anteriormente el control de constitucionalidad “sólo podía ser ejercido por los tribunales federales, y cuyo fin era vigilar que los actos, las leyes y los tratados internacionales se ajustaran a las disposiciones contenidas en la máxima ley de nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>8</sup>

---

cional específica”, establecido así en los artículos 41, fracción VI, y 99, párrafo 6, de la Constitución, a través del juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales.

<sup>6</sup> Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo en la jurisprudencia*, México, Porrúa, 2007, p. 9.

<sup>7</sup> Sánchez Cordero, Olga, “Medios de control constitucional, gobierno y país”, conferencia del Poder Judicial de la Federación, Cancún, Quintana Roo, 12 de junio de 2009.

<sup>8</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, Poder Judicial de la Federación, 2001, p. 11.

Sin embargo, el control constitucional no se agota en los procesos judiciales antes mencionados, ya que con las reformas de 2011, de las cuales ya se ha hecho referencia, y gracias a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es como comienza a hablarse de un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Por lo tanto, existen dos clases de sistemas de control judicial de la constitucionalidad: el concentrado y el difuso.

### SISTEMAS DE CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD<sup>9</sup>

<i>Concentrado</i>	<i>Difuso</i>
<p>Encomendado a un solo órgano jurisdiccional con competencia especializada en materia constitucional, creado <i>ex profeso</i> para ello, y ningún otro tribunal puede resolver cuestiones constitucionales.</p> <p>La resolución de inconstitucionalidad tiene efectos generales directos.</p> <p>Cuando se analizan actos judiciales, el estudio de constitucionalidad se da siempre en un proceso diferente a aquel en que se originó el acto que se impugna.</p> <p>Para ejercerlo, el tribunal debe ser instado especialmente, a través de la respectiva demanda que promueve la parte interesada.</p>	<p>Todos los órganos judiciales pueden ejercerlo.</p> <p>Lo resuelto por el tribunal únicamente surte efectos directos entre las partes del proceso (aunque indirectamente, por su calidad de precedente, podría tener repercusiones en otros asuntos).</p> <p>Cuando se analizan actos judiciales, el estudio de constitucionalidad se da dentro del mismo proceso en que se originó el acto que se impugna, aunque se trate de diversas instancias.</p> <p>El tribunal puede ejercerlo oficiosamente dentro del proceso que ya inició, aunque las partes no hubieran invocado la irregularidad constitucional de que se trate.</p>

### III. CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

Para poder hablar de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad es necesario hacer referencia al contenido del artículo 1o., párrafo 3, constitucional, que establece:

<sup>9</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, “Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, SCJN, 2013, p. 14, disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos\\_Control%20difuso.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Control%20difuso.pdf).

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

Es así como surge la obligación de todos los jueces mexicanos de llevar a cabo las acciones adecuadas para el cumplimiento de dicho propósito.

Esta obligación deriva de: *a*) las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) contra el Estado mexicano; *b*) la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos (principalmente el artículo 2o., el cual establece el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, y el artículo 29, en cuanto a la obligación de adoptar la interpretación más favorable); *c*) la misma reforma al artículo 1o. de la Constitución federal, y *d*) la aceptación expresa del control difuso por parte de la SCJN en el expediente varios 912/2010, relacionado con el caso *Radilla Pacheco*.<sup>10</sup>

Así, la Corte IDH, al resolver el caso *Radilla Pacheco*, señaló:

El Tribunal es consciente en relación con las prácticas judiciales, de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.

En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012, pp. 339 y 400.

<sup>11</sup> Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 339.

La sentencia también explica que a la luz de los artículos 133 y 1o. de la Constitución mexicana, los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior. En ese mismo sentido, la SCJN estableció:

Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores, dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.<sup>12</sup>

Esto da como resultado en México el establecimiento del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, el cual —según la SCJN— tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan.<sup>13</sup>

Gracias al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, los jueces de todo el sistema jurídico mexicano, en sus respectivas competencias, podrán analizar si una ley es contraria a la Constitución, e incluso pueden inaplicar una norma cuando ésta sea contraria a los derechos humanos contenidos en la propia ley fundamental, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación y en los criterios de la Corte IDH.

En estas condiciones, el parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país se integra de la manera siguiente:

- 1) Todos los derechos humanos que contemple la Constitución federal (con fundamento en sus artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.
- 2) Todos los derechos humanos que dispongan los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
- 3) Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en las sentencias en las que el Estado mexicano sea

<sup>12</sup> SCJN, Varios 912/2010, párr. 29.

<sup>13</sup> Tesis 2a. XVIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 1500.

parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte cuando el Estado mexicano no sea parte.<sup>14</sup>

De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:

- a) Interpretación conforme en sentido amplio. Significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- b) Interpretación conforme en sentido estricto. Se traduce en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la ley suprema y en los tratados internacionales de los que México sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- c) Inaplicación de la norma que menos beneficie cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Lo anterior no rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces, al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte.<sup>15</sup>

#### IV. CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*

Como lo señala la SCJN, el ejercicio del control difuso de convencionalidad constituye una herramienta de interpretación subsidiaria o complementaria del sistema jurídico mexicano, cuyo uso está condicionado a la necesidad de maximizar la defensa de los ciudadanos cuando el derecho interno no

---

<sup>14</sup> Tesis P./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 204, bajo el rubro “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”.

<sup>15</sup> Tesis III.4o.(III Región) 5 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 5, enero de 2012, p. 4320.

alcanza para ese fin; esto es, corresponde al juzgador en cada caso concreto ponderar primero si el derecho jurídico mexicano debe ser mejorado u optimizado conforme a la legislación internacional, por ser ésta la que tenga una mayor eficacia protectora.<sup>16</sup>

Esto significa que la aplicación del mencionado control se realiza en suplencia de la deficiencia de la normativa interna; es decir, el juzgador no debe acudir directamente a la normativa internacional para buscar respuesta al asunto, en virtud de que antes, por lógica y preferencia del derecho interno, deberá analizar cómo se encuentra establecido el derecho humano en controversia en los contenidos que existen en las reglas y los principios constitucionales, así como en la legislación ordinaria, para que una vez que se determine mediante los razonamientos respectivos que el derecho fundamental no está protegido o, si lo está, no suficientemente en favor de la persona, se justifica que se realice el control difuso de convencionalidad *ex officio*.

De no hacerse así, éste pudiera aplicarse sin restricción alguna, acudiendo de manera directa a la normativa internacional para resolver el caso, sin antes ponderar y justificar la insuficiencia o imperfección del derecho interno, pues no debe soslayarse que el sistema jurídico de cada Estado presenta características especiales que lo distinguen, por lo que de acuerdo con su situación, cada nación deberá establecer cómo aplicar el control difuso de convencionalidad que lo haga coherente con su derecho interno y, como consecuencia, que se logre la optimización de los derechos humanos.

Además, es importante establecer que el sistema nacional prevé una serie de formalidades e instancias para que el gobernado haga valer sus derechos y se reparen sus posibles violaciones, por lo que si se acudiera directamente al control difuso de convencionalidad se provocaría desorden e incertidumbre en la aplicación del derecho para la solución de los casos, ya que podría pasar que existiendo solución en la normativa interna y sin agotarse sus recursos o instancias, se aplicara la normativa internacional, dispensando a la persona del cumplimiento de las cargas que le correspondían de acuerdo con el orden jurídico nacional.<sup>17</sup>

## V. CONCLUSIONES

*Primera.* Las reformas constitucionales de junio de 2011 incorporaron al sistema jurídico mexicano nuevos elementos para expandir la cobertura protec-

<sup>16</sup> Tesis (III Región) 5o. J/9 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2014, p. 1361.

<sup>17</sup> Tesis (III Región) 5o. J/8 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2014, p. 1360.



tora de las herramientas jurídicas a disposición de los ciudadanos en materia de derechos humanos.

*Segunda.* Como consecuencia de las mencionadas reformas, actualmente existen dos vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad: primero, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación, a través de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo; segundo, el control difuso, que se ejerce por todas las autoridades públicas, tratándose de violación a los derechos humanos consagrados en la Constitución federal y en los convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano.

*Tercera.* El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad constituye una obligación para los jueces mexicanos y, en general, para las autoridades de todos los niveles, cuyo propósito radica principalmente en alcanzar el pleno respeto y garantía de los derechos fundamentales.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 38a. ed., México, Porrúa, 2001.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Juicio de amparo*, México, Porrúa, 2008.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *El juicio de amparo en la jurisprudencia*, México, Porrúa, 2007.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012.

——— y SÁNCHEZ GIL, Rubén, “Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, SCJN, 2013, disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos\\_Control%20difuso.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Control%20difuso.pdf).

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, Poder Judicial de la Federación, 2001.

## CONTROL DIFUSO DE LA CONVENCIONALIDAD

Manuel L. HALLIVIS PELAYO\*

Luigi Ferrajoli comenta que con la Carta de Naciones Unidas de 1945, al transformarse el sistema contractual bilateral y basado en la igualdad en un verdadero orden jurídico de carácter supraestatal, se impusieron límites y reglas a la convivencia internacional.<sup>1</sup> Precisamente, con la Carta de la ONU se marcó el nacimiento de un nuevo derecho internacional, convirtiéndose en un auténtico ordenamiento jurídico supraestatal, “...vinculante para los Estados miembros, en el que *también los individuos* (como titulares de los derechos humanos)... y los pueblos (titulares del derecho de autodeterminación), *son sujetos de derecho internacional*”.<sup>2</sup>

Al colocar al individuo como sujeto del derecho internacional se genera la noción de un derecho internacional de los derechos humanos, que atiende directamente a la dignidad de la persona y se asimila como parte del derecho interno de los países que, cumpliendo con los procesos de celebración y, en su caso, ratificación de tratados internacionales estipulados por sus respectivas Constituciones, sean signatarios de las convenciones. Ha sido evidente que de la misma forma en que se han desarrollado las relaciones comerciales internacionales, también ha evolucionado el derecho internacional, además de que los países están más conscientes de la ineludible interrelación de todos ellos y de la consecuente necesidad de reglas vinculatorias de comportamiento internacional, lo que ciertamente ha apuntalado esta evolución.

---

\* Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>1</sup> Ferrajoli, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 313-318.

<sup>2</sup> Ferrajoli pone como ejemplo teórico el que antes de 1948 era impensable “...el recurso de un ciudadano contra su propio Estado ante una jurisdicción internacional, al igual que hasta el siglo pasado, antes de la creación de una justicia administrativa, habría sido inconcebible el recurso de un ciudadano contra el Estado ante la jurisdicción estatal”. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2002, pp. 145 y 146.

En México, la reciente reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011<sup>3</sup> tuvo como idea central que los derechos humanos (adicionales a los que ya reconoce nuestra Constitución) contenidos en algún tratado internacional en el que México sea parte adquirieran protección constitucional, y que cualquier norma relacionada con derechos humanos se interpretara de conformidad con la Constitución y los tratados, “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En el aspecto que nos interesa, el artículo 1o. incluyó que las personas gozarán no sólo de los derechos humanos que reconoce la Constitución, sino también de los que se encuentran en “...los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”; además, se estableció el principio pro persona,<sup>4</sup> que implica que “...el derecho debe interpretarse siempre de la manera que más favorezca a las personas... Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas”.<sup>5</sup>

Además, en segundo lugar, se introdujo la interpretación conforme, también llamada “adaptativa”, que “adecua” el sentido de una disposición de jerarquía menor al significado que se le haya establecido en otras normas de rango superior o en un principio general del derecho. En el primer caso se trata de una interpretación condicionada por una jerarquía formal, mientras que en el segundo atiende a una jerarquía axiológica.<sup>6</sup> Por ejem-

---

<sup>3</sup> Según el dictamen de la Comisión correspondiente, la idea central fue que los derechos humanos (adicionales a los que ya consigna nuestra Constitución) que se reconocieran en los tratados internacionales adquirieran reconocimiento y protección constitucional, y que cualquier norma relacionada con derechos humanos se interpretara de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Cámara de Senadores, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la minuta proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos*, México, 17 de febrero de 2011, p. 7.

<sup>4</sup> También llamado *pro homine*, que en la iniciativa se expresa así: “si un derecho reconocido en un tratado internacional otorga más amplia protección a la persona que cualquier ordenamiento local o federal, incluso la propia Constitución, se aplicará lo establecido en el instrumento internacional”. *Idem*.

<sup>5</sup> Carbonell, Miguel, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *El Mundo del Abogado*, México, año 14, núm. 147, julio de 2011, pp. 8 y 30. *Cfr.* Ferrer MacGregor, Eduardo, “Prólogo”, en Caballero Ochoa, José Luis, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*, México, Porrúa, 2009, p. XXIII.

<sup>6</sup> Velluzzi, Vito, “Interpretación sistemática. ¿Un concepto realmente útil? Consideraciones acerca del sistema jurídico como factor de interpretación”, trad. de Amalia Amaya, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 21-I, 1998, pp. 80 y 81.

plo, si una norma tiene dos posibilidades de interpretación y una de ellas está de acuerdo con alguna norma constitucional, se prefiere, adapta, la interpretación a la disposición constitucional, con el efecto de que se conserve la validez de los textos normativos, puesto que se evita declarar la invalidez o ilegitimidad de una norma.<sup>7</sup> Esta reforma ha centrado la discusión de la comunidad jurídica en una variada gama de nuevos temas, entre ellos el del control difuso.

Antes de esta decisión imperaba un control concentrado, lo que cambió radicalmente el 14 de julio de 2011, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente 912/2010 relativo a la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras cosas, señaló que de esa sentencia resultaban obligaciones para los jueces del Estado mexicano, "...particularmente al ejercer el control de convencionalidad".<sup>8</sup> Vale la pena comentar que la decisión relativa a este tema ya fue plasmada en una tesis de la SCJN, que dejó sin efectos las que prohibían dicho control difuso.<sup>9</sup>

No podemos olvidar que los tratados forman parte de nuestra ley suprema, y sus postulados deben prevalecer. Según la Suprema Corte, se tiene que "...salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de la ley suprema... debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente",<sup>10</sup> y del tratado, que es un compromiso celebrado por nuestro país.

---

<sup>7</sup> Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 47 y 48; Guastini, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y meta teoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 231-233.

<sup>8</sup> Dirección General de Comunicación y Vinculación Social, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tarjeta Informativa*, 12 de julio de 2011, p. 3. Versión preliminar sujeta a correcciones ortográficas y mecanográficas de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de julio de 2011, pp. 6 y 8.

<sup>9</sup> Tesis: P. LXIX/2011(9a.), de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, p. 552, registro 160525. "El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXIX/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once. Notas: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: «Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99»...".

<sup>10</sup> Tesis P. IV/2008, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN", *Semanario Judicial de la Federación*

El principio de interpretación conforme con la Constitución y los tratados internacionales implica un control de convencionalidad que deben realizar los jueces nacionales. Este tema implica encomendar a todos los jueces, "...sin importar la materia, jerarquía o si son jueces ordinarios o constitucionales, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes", la resolución de asuntos de constitucionalidad y convencionalidad.<sup>11</sup>

La doctrina considera que este control surge del principio *iura novit curia*, que implica que el juzgador debe "...aplicar las disposiciones pertinentes en una causa, aún cuando las partes no las invoquen expresamente".<sup>12</sup> Asimismo, se deriva de los artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que obliga a los Estados suscriptores a garantizar los derechos y garantías en ella reconocidos y a adoptar las medidas para asegurar el respeto a esos derechos y al principio *pacta sunt servanda*.<sup>13</sup>

Al incorporarnos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de forma accesoria nos sometimos a la jurisdicción y competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "...la cual funge como órgano jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos que se susciten por violaciones cometidas al contenido normativo de dicha Convención".<sup>14</sup>

El control de convencionalidad debe realizarse por medio del contraste del derecho interno con los diversos tratados, aplicando el que otorgue ma-

---

y su *Gaceta*, tomo XXVIII, febrero de 2008, p. 1343, registro 170280. Acción de inconstitucionalidad 27/2005. Ponente: Juan N. Silva Meza. También se podrían citar las tesis 2ª. XCIII/2007, de rubro: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, julio de 2007, p. 381, registro 171956. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>11</sup> El tema del control difuso de convencionalidad ya había sido propuesto, entre otros, por Eduardo Ferrer Mac-Gregor ("El control difuso de convencionalidad", disponible en: [www.bibliojuridica.org/libros/6/2873/9](http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2873/9)), quien señala que el juez no es un simple aplicador de la ley nacional, sino que tiene además la obligación de "...realizar una interpretación convencional", verificando si dichas leyes que aplicarán a un caso particular, resultan "compatibles" con la CADH; de lo contrario, su proceder sería contrario al artículo 1.1 de dicho tratado, produciendo una violación internacional, ya que la aplicación de una ley inconvencional produce por sí misma una responsabilidad internacional del Estado. Los jueces se convierten en "guardianes" de la convencionalidad (p. 177).

<sup>12</sup> Gomara, Juan Pablo *et al.*, *Del control de constitucionalidad hacia el control de convencionalidad*, disponible en: [www.defensapública.org.ar/jurisdiccional/doctrina/](http://www.defensapública.org.ar/jurisdiccional/doctrina/).

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> Del Rosario, Marcos, "La incardinación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sistema constitucional mexicano: la configuración de un control directo de convencionalidad", p. 5, disponible en: [www.juridicas.unam.mx/wcl/ponencias/13/334](http://www.juridicas.unam.mx/wcl/ponencias/13/334), quien cita a García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 58.

yores beneficios a la persona, y a partir del resultado que se obtenga, llevar a cabo la confrontación de la legislación interna. Con esto, "...los tratados de derechos humanos podrán ser utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes".<sup>15</sup> Es decir, primero se contrasta a la Constitución con los tratados, y luego se contrasta ese resultado con la legislación secundaria.

Así, antes de inaplicar, el intérprete tiene que acudir a la interpretación conforme en sus dos variantes: 1) preferencia interpretativa, en la que el intérprete debe preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental, y 2) preferencia normativa, según la cual, si aquél puede aplicar más de una norma, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona, con independencia de la situación jerárquica de la norma.<sup>16</sup>

De esta forma, el control difuso de la convencionalidad obliga a los jueces a que en su tarea no sólo tomen en cuenta la Constitución y los tratados, sino "...también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana".<sup>17</sup> Asimismo, dicho control tiene que ejercerse de oficio, es decir, "con independencia de que las partes lo invoquen", lo que implica que "...en cualquier circunstancia los jueces deben realizar dicho control... [ya que] esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto".<sup>18</sup>

Consideramos que esta decisión es una perspectiva adecuada y racional, porque es mejor que sean los jueces nacionales, todos, desde la primera

---

<sup>15</sup> Castilla, Karlos, "El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, 2011, pp. 608 y 609, disponible en: [www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/11/pim/pim20.pdf](http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/11/pim/pim20.pdf).

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Cita del caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, párr. 125, en el punto 13 del Voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* del 26 de noviembre de 2010, p. 4.

<sup>18</sup> Cita del párr. 128, *in fine*, del caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, en el Voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* del 26 de noviembre de 2010, punto 42, p. 12. Completa Ferrer que "pudiera suceder, incluso, que en el ámbito interno procedan recursos o medios de defensa adecuados y eficaces para combatir la falta o inadecuado ejercicio del «control difuso de convencionalidad» por algún juez (por ejemplo, a través de una apelación, recurso de casación o proceso de amparo), al no haberse realizado *ex officio* dicho control. Se trata de una nueva vertiente del principio *iura novit curia* (el juez conoce el derecho y la jurisprudencia convencional)" (punto 43, p. 12).

instancia, los que realicen el control convencional, puesto que si no se hace así, de todas formas se va a llevar a cabo pero en segunda instancia o, peor aún, a nivel internacional, y para evitar caer en responsabilidad internacional, por economía procesal, por eficiencia jurisdiccional y para beneficio de los justiciables, “es mejor que se realice en sede nacional desde la primera instancia”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que el control de convencionalidad se realiza a través de tres pasos:

A) Interpretación conforme... en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos. C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.<sup>19</sup>

Por lo que respecta a la primera instancia contenciosa (juicio contencioso administrativo), el posible contraste será, como se dijo, entre Constitución y tratados internacionales,<sup>20</sup> prefiriendo el precepto que reconozca mejores y mayores derechos. Por su parte, el resultado se confrontará, a su vez, con la legislación secundaria, y ahí cuando otorgue mayores benefi-

---

<sup>19</sup> Engrose de la sentencia del caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, expediente varios 912/2010, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos; encargado del engrose: Ministro José Ramón Cossío Díaz; secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesión privada del 20 de septiembre de 2011, p. 34.

<sup>20</sup> Ahora bien, para la interpretación de tratados internacionales tributarios se debe seguir la metodología adecuada, iniciando por la aplicación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, en su caso, los comentarios al Modelo de la OCDE y la legislación tributaria interna, pero por cuestiones de espacio sólo se remite para esa discusión al libro de mi autoría: *Interpretación de tratados internacionales tributarios*, México, Porrúa, 2011.

cios o protección a la persona, el tratado prevalecerá sobre la legislación interna.

Para esto se inaplicará la legislación interna, sin que ello signifique que vaya a existir una derogación del precepto que se inaplique, sino que precisamente se estará aplicando el que otorgue mayores beneficios o proteja de mejor manera a la persona. Éste es un procedimiento resumido, porque se deberá primero tratar de aplicar el control difuso en sentido amplio (es decir, buscar armonizar a la legislación con la Constitución o los tratados), y si esto no es posible, se empleará el control difuso en sentido estricto; en otras palabras, preferir la interpretación que mejor se adecue a la Constitución o los tratados, y sólo cuando ello no sea posible, inaplicar la ley.

Ahora bien, esta metodología que se abrevió no es tan sencilla, puesto que cuando la confrontación sea con un tratado internacional, resulta obvio que un aspecto fundamental es que los tratados internacionales se interpreten y apliquen adecuadamente. Este trabajo pretende resumir cómo se debe hacer esto.

Como se ha dicho, un aspecto fundamental de la reforma constitucional de 2011 tiene relación con la aplicación de los tratados. El artículo 1o. fue modificado a fin de establecer que las personas gozarán no sólo de los derechos humanos que reconoce la Constitución, sino también aquellos señalados en "...los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección..."; además, se estableció el principio pro persona, que implica que "...el derecho debe interpretarse siempre de la manera que más favorezca a las personas... Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más protege los derechos de las mismas".<sup>21</sup>

Se introdujo, además, la interpretación conforme, también llamada "adaptativa", que adecua el significado de una disposición de jerarquía menor, al significado que se le haya establecido en otras normas de rango superior o en un principio general del derecho. En el primer caso, se trata de una interpretación condicionada por una jerarquía formal, mientras que, en el segundo, por una jerarquía axiológica. Por ejemplo, si una norma tiene dos posibilidades de interpretación y una de ellas es de acuerdo con alguna norma constitucional, se prefiere, adapta, la interpretación a la disposición constitucional, con el efecto de que se conserve la validez de los

---

<sup>21</sup> Carbonell, Miguel, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", *cit.*, pp. 8 y 30; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Prólogo", en Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit.*, p. XXIII.



textos normativos, puesto que se evita declarar la invalidez o ilegitimidad de una norma.

De hecho, hay quienes distinguen la interpretación conforme *de* los derechos humanos de la interpretación conforme *a* los derechos humanos, asegurando que la primera se ubica dentro de la determinación del parámetro de control, mientras que la segunda está dentro de los pasos a seguir en el control de convencionalidad. La distinción entre ambas

...radica en que mientras la primera permite seleccionar y fijar el sentido de las propias normas de derechos humanos de máxima jerarquía, estableciendo la que brinde a las personas la mayor protección o la menor restricción, para poderlas después contrastar, en la segunda, se busca desentrañar el sentido y alcance de una norma general inferior para que no sea violatoria de estas prerrogativas fundamentales.<sup>22</sup>

Sin embargo, para muchos, como Navarro, lo más importante de esta reforma fue que se sentó "...la base para el desarrollo del mecanismo procesal denominado control convencional —o de convencionalidad— difuso, [lo que] permitirá lograr una mayor efectividad en la protección de los derechos".<sup>23</sup>

Precisamente, el principio de interpretación conforme con la Constitución y los tratados internacionales implica un control de convencionalidad que deben realizar los jueces nacionales. Ello implica encomendar a todos los jueces, "...sin importar la materia, jerarquía o si son jueces ordinarios o constitucionales, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes", la resolución de asuntos de constitucionalidad y convencionalidad.<sup>24</sup>

Para el primero de los temas (el control de constitucionalidad) se reconocen dos sistemas: el anglosajón o difuso, en el que cualquier juez, de forma incidental, con efectos interpartes, puede resolver temas de constitucionalidad, y el europeo o concentrado, en el que sólo "...un órgano es-

---

<sup>22</sup> Rojas, Ariel Alberto, *El control de convencionalidad ex officio. Origen en el ámbito regional americano, obligatoriedad para los jueces mexicanos, precisión de sus alcances y retos para el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Jurídicas y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, 2012, Serie Cuadernos de Jurisprudencia, núm. 8, pp. 43 y 44.

<sup>23</sup> Navarro, Fernando de Jesús, *El control de convencionalidad y el Poder Judicial en México. Mecanismo de protección nacional e internacional de los derechos humanos*, México, SCJN-Instituto de Investigaciones Jurídicas y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, septiembre de 2012, Serie Cuadernos de Jurisprudencia, núm. 7, pp. 12 y 13.

<sup>24</sup> Véase la nota 11.

pecializado (tribunal constitucional), por vía de acción, lo puede hacer con efectos normalmente *erga omnes*”.<sup>25</sup>

Esto implica tres aspectos distintos: en primer lugar, la obligación de todos los juzgadores del país de verificar que las leyes que aplican se ajustan a la Constitución federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos; segundo, la obligación de realizar el control difuso, confrontando las normas de derecho interno con la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tomando en cuenta la interpretación realizada por la Corte Interamericana, y tercero, la posibilidad para los jueces del Estado mexicano de dejar de aplicar al caso concreto las normas que resulten contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales.<sup>26</sup>

Respecto del control de convencionalidad, que se refiere a la revisión de la adecuación o no de una determinada norma a un tratado internacional, tiene —en opinión de García Ramírez— dos dimensiones: la externa, que recae en un “...tribunal supranacional llamado a ejercer la confrontación entre actos domésticos y disposiciones convencionales, en su caso, con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquéllos y éstas...”, y la interna,<sup>27</sup> que se refiere al ejercido para “...verificar la congruencia entre actos internos —Constituciones, leyes, reglamentos— con las disposiciones del derecho internacional...”<sup>28</sup>

Para Pérez Lozano, el control interno se actualiza “...cuando el juez interno tiene competencia para inaplicar el derecho interno y aplicar la Convención u otro tratado mediante un examen de confrontación normativo (derecho interno con el tratado) en un caso concreto y adoptar una decisión judicial que proteja los derechos de la persona”.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Navarro, Fernando de Jesús, *op. cit.*, pp. 12 y 13. Según este autor, “...el sistema norteamericano está diseñado a favor de la supremacía judicial y de los derechos naturales frente al legislador; el sistema kelseniano, en cambio, supone un acto de desconfianza frente a los jueces ordinarios y de restablecimiento de la supremacía del Parlamento ante la actividad libre de los jueces”. Véase Prieto Sanchís, Luis, “Tribunal constitucional y positivismo jurídico”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. I, p. 464.

<sup>26</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 12.

<sup>27</sup> García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año V, núm. 28, julio-diciembre de 2011, p. 126.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 127. Agrega Sergio García Ramírez que “el de convencionalidad posee, en el ámbito externo, un significado semejante al que caracteriza al de constitucionalidad en el interno...”.

<sup>29</sup> Pérez, Andrés, *El control de convencionalidad en el sistema jurídico mexicano*, México, Novum, 2011, p. 224.

Como se ha señalado, la doctrina considera que este control surge del principio *iura novit curia*, que implica que el juzgador debe "...aplicar las disposiciones pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente".<sup>30</sup> Asimismo, se deriva de los artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que obliga a los Estados suscriptores a garantizar los derechos y garantías en ella reconocidos y a adoptar las medidas para asegurar el respeto a esos derechos y al principio *pacta sunt servanda*.<sup>31</sup>

El control de convencionalidad debe llevarse a cabo confrontando el derecho interno con los diversos tratados, aplicando el que otorgue mayores beneficios a la persona, y a partir del resultado que se obtenga, realizar la confrontación de la legislación interna.<sup>32</sup>

Así, antes de inaplicar, el intérprete debe acudir a la interpretación conforme en sus dos variantes: preferencia interpretativa, en la que el intérprete debe preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental, y preferencia normativa, en la que si puede aplicar más de una norma deberá preferir aquella más favorable a la persona, con independencia de la posición jerárquica de la norma.<sup>33</sup>

Según el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>34</sup>

No se trata de buscar una interpretación que vaya contra el texto constitucional, sino una en la que se aplique, en beneficio de la persona, el tratado, cuando éste consigne mayores derechos. Esto implica también, a la luz del artículo 1o. constitucional, que en materia de derechos humanos "...se debe resolver con una visión garantista, ponderando los derechos en

---

<sup>30</sup> Gomara, Juan Pablo *et al.*, *Del control de constitucionalidad hacia el control de convencionalidad*, *cit.*

<sup>31</sup> *Idem.* El artículo 2o. de la Convención establece que "[s]i el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1o. no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de [la] Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades". Ibáñez Rivas, J., "Control de convencionalidad: precisiones para su aplicación desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, p. 104, disponible en: <http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewArticle/20555/21725>.

<sup>32</sup> Castilla, Karlos, *op. cit.*, pp. 608 y 609.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Tesis: P. IV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1343.

conflicto y decidiendo a favor de aquel que proporcione mayores beneficios al gobernado, sin importar que ello implique dejar de aplicar la norma de derecho interno que rige...”.<sup>35</sup>

En la actualidad, el papel de los jueces es fundamental en cuanto a la aplicación e interpretación de los tratados internacionales, específicamente en materia tributaria, debiendo resolver los problemas que la aplicación del control difuso de la convencionalidad y la constitucionalidad implican, siempre a la luz del cumplimiento de los principios *pro personae*, de efecto útil, de universalidad, de interdependencia, de indivisibilidad, de progresividad y de seguridad jurídica.

Como punto de partida para realizar el control de convencionalidad, debemos primero identificar si existe un problema de derechos humanos y consultar el derecho interno. Posteriormente, tenemos que confrontar el derecho interno con los diversos tratados, aplicando el que otorgue mayores beneficios a la persona. Con esto, “...los tratados de derechos humanos podrán ser utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes”.<sup>36</sup>

El control de convencionalidad debe llevarse a cabo confrontando el derecho interno con los diversos tratados, aplicando el que otorgue mayores beneficios a la persona y, a partir del resultado que se obtenga, realizar la confrontación de la legislación interna. Con esto, “...los tratados de derechos humanos podrán ser utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes”.<sup>37</sup> Es decir, primero se confrontará a la Constitución con los tratados, y luego será ese resultado el que se confrontará con la legislación secundaria.

---

<sup>35</sup> López, Neófito, “Breve reflexión sobre la aplicación de los tratados internacionales en el juicio de amparo en materia civil”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, octubre-noviembre de 2011, p. 36.

<sup>36</sup> Castilla, Karlos, *op. cit.*, pp. 608 y 609.

<sup>37</sup> Rey, Ernesto, *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, México, Porrúa-IMDPC, 2008, p. LIII, nota 9.

## EL CONTROL DIFUSO DE REGULARIDAD DE LAS LEYES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO: COMPLEJIDADES CONCEPTUALES Y FRENTE AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS\*

Alfonso HERRERA GARCÍA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La dicotomía “control concentrado-control difuso” configurada por la Suprema Corte*. III. *Consideraciones críticas en torno a la configuración de los controles de regularidad de las leyes en el juicio de amparo directo*.

### I. INTRODUCCIÓN

La conmemoración del centenario de la Constitución mexicana de 1917 constituye un marco inmejorable para la reflexión sobre el régimen del juicio de amparo, institución por excelencia en la historia de la justicia constitucional de nuestro país. Desde su embrionaria configuración como competencia neurálgica de los tribunales de la Federación a mediados del siglo XIX, el juicio de amparo trascendió al constitucionalismo *posrevolucionario* para acompañar la transformación democrática de las instituciones fundamentales del Estado mexicano a lo largo de cien años.

No obstante lo anterior, como se sabe, la transformación normativa más importante del amparo se ha verificado prácticamente hace tan sólo un lus-

---

\* Este trabajo da continuidad a una línea inicial de reflexiones plasmadas en el artículo “El control «difuso» de las leyes en vía de amparo directo ¿una indebida limitación a su ejercicio? Comentario a la sentencia de la Suprema Corte en el amparo directo en revisión 1046/2012”, *Revista Juez. Cuadernos de Investigación*, México, 2016.

\*\* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid; investigador nacional SNI-1 del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt); profesor de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos y de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Panamericana; profesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela Libre de Derecho; secretario de la Presidencia del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional.

tro: con la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 y con la Ley de Amparo del 2 de abril de 2013.<sup>1</sup> En ese sentido, los análisis doctrinales del juicio de amparo se sitúan en un punto paradójico: por un lado, deben hacerse cargo de principios de hechura preconstitucional, no totalmente superados a la fecha, y por otro, también de novedosas instituciones derivadas de las reformas de 2011-2013, que aún no están completamente maduras. Este escenario, a cien años de distancia, vuelve especialmente compleja la comprensión teórica y práctica del renovado juicio de amparo mexicano. Las nuevas formas de ejercer el control de regularidad de las leyes mediante el juicio de amparo es un buen ejemplo de dicha complejidad.

En este trabajo, me concentraré en el análisis del más reciente posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia de México en torno a la configuración del control *difuso* de constitucionalidad en vía de amparo directo. Argumentaré que dicho posicionamiento resulta problemático para la noción teórica de esta clase de control y para la doctrina sobre el control de normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, elaborada por la Corte Interamericana.

Asimismo, sustentaré que el control normativo que ejerce un tribunal colegiado en un juicio de amparo directo no tiene por qué ser distinta a la que debería realizar cualquier otro órgano jurisdiccional del sistema jurídico mexicano (si se sostiene la convicción de que este sistema habilita el control difuso), por más que actúe en vía de amparo directo. En ese sentido, razonaré que el control jurisdiccional en amparo directo acusa los elementos de un típico “control difuso” y no de uno “concentrado” de constitucionalidad, sin que la calificación de ese control pueda depender de si el tribunal que lo ejerce está adscrito, o no, al Poder Judicial de la Federación.

## II. LA DICOTOMÍA “CONTROL CONCENTRADO-CONTROL DIFUSO” CONFIGURADA POR LA SUPREMA CORTE

El 16 de abril de 2015 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió el amparo directo en revisión 1046/2012. En este caso, la Corte asumió su posición interpretativa en torno a la operación de los controles *concentrado* y *difuso* de constitucionalidad en el juicio de amparo directo. Dentro del conjunto de cuestiones que se suscitaron en ese asunto,<sup>2</sup> se planteó la presunta inconstitu-

---

<sup>1</sup> Las fechas precisadas corresponden a los ejemplares del *Diario Oficial de la Federación* en los que se publicaron los respectivos decretos, los cuales pueden consultarse en: *dof.gob.mx*.

<sup>2</sup> Otro problema que se resolvió fue el de la presunta vulneración a los principios de seguridad jurídica y supremacía constitucional generada por la supuesta retroactividad de las pro-

cionalidad del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal.<sup>3</sup> En el juicio ordinario civil, la demandante, en su calidad de albacea a la sucesión de bienes de su madre, demandó a un hospital y al médico tratante el pago de varias prestaciones por concepto de responsabilidad civil y daño moral. Luego de diversas determinaciones judiciales que no satisficieron totalmente esa pretensión (incluido un primer juicio de amparo), se promovió un segundo amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado de Circuito<sup>4</sup> declaró la “inconvencionalidad” del precepto, concediéndole la protección constitucional.

El Tribunal Colegiado declaró la inconvencionalidad (y, por tanto, la inaplicabilidad al caso) del precepto porque, a su juicio, impedía reclamar el pago de una indemnización por concepto de daño moral a favor de los familiares de la víctima. El artículo del Código Civil local restringía su derecho de acceso a la justicia, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución federal mexicana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con fundamento en ese derecho podía considerarse —sostuvo el tribunal— que la demandante contaba con legitimación para reclamar una indemnización o reparación del daño moral, la cual no puede constreñirse a quien sufrió el daño de manera directa. En contra de esa decisión, el “tercero perjudicado” —el apoderado legal del hospital— interpuso el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia (el ADR 1046/2012).

---

pias normas de la Constitución federal. En este aspecto, la Corte emitió el criterio plasmado en la tesis P. VIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 21, t. I, agosto de 2015, p. 357, de rubro “RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL”.

<sup>3</sup> El texto del artículo 1916 del Código Civil era —y sigue siendo— el siguiente: “Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. / Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código. / La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida. / *El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso*” (cursivas añadidas en el párrafo relevante para el presente análisis).

<sup>4</sup> Se trata del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

### 1. *¿Dos clases de control en un mismo juicio?*

La Suprema Corte fijó básicamente los siguientes criterios: que los tribunales colegiados *a)* deben ejercer el control de regularidad constitucional “difuso o *ex officio*” “sólo en el ámbito de su competencia”;<sup>5</sup> *b)* no pueden controlar las normas que rigen el juicio de origen mediante un control difuso,<sup>6</sup> y *c)* pueden realizar un control concentrado de regularidad bajo las reglas aplicables al amparo directo.

Estos criterios parten de la premisa de que existe una distinción entre el control difuso, con fundamento en los artículos 1o. y 133 de la Constitución, y el control concentrado, “que tradicionalmente operaba” en el sistema jurídico mexicano a través del juicio de amparo. Esta interpretación distintiva tiene su origen en la resolución al expediente varios 912/2010 (recepción del *caso Radilla*). La diferencia entre los tipos de control estriba en la consideración más general de que mientras el control concentrado es ejercido por los “órganos del Poder Judicial de la Federación”, el difuso lo realiza “el resto de los jueces del país en forma incidental en los procesos ordinarios” de su competencia.<sup>7</sup>

Simultáneamente, todos los tribunales (incluidos los colegiados de circuito) deben llevar a cabo un control de “convencionalidad” en materia de derechos humanos en aplicación de los tratados internacionales en la materia. Este control también será “concentrado” si lo efectúan los tribunales de la Federación, y “difuso” si lo ejerce el resto de los órganos jurisdiccionales (véase gráfico del párrafo 49 en la sentencia). El control de constitucionalidad y el de convencionalidad se funden en un solo y único control, que bien puede denominarse “control de regularidad constitucional” (párr. 52).

Para la sentencia que se comenta existe otra diferencia relevante consistente en el control “a petición de parte”, mediante mecanismos específicos

---

<sup>5</sup> Este criterio se plasmó en la tesis P. IX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 21, t. I, agosto de 2015, p. 355, de rubro “CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA”.

<sup>6</sup> Determinación que se recoge en la tesis P. X/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 21, t. I, agosto de 2015, p. 356, de rubro “CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN”.

<sup>7</sup> Al respecto, derivado del expediente varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, el Pleno emitió la tesis P. LXX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, t. 1, diciembre de 2011, p. 557, de rubro “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”.



de control de constitucionalidad, y el control “oficioso”. Esta distinción se debe a la característica dicotómica inicial de los controles. El primero —bajo la óptica de la Corte— presupone el ejercicio del control a través del amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional (medios de control *concentrado*); en cambio, cuando el análisis se efectúa de “oficio” por cualquier tribunal, esté o no facultado para ejercer un control constitucional y sin que exista petición de parte, se trata de un control *difuso*.<sup>8</sup>

La Suprema Corte concluye que los tribunales colegiados pueden ejercer un control “difuso o *ex officio*” de regularidad constitucional de las leyes cuando “advirtan que las disposiciones que les corresponde aplicar” vulneran derechos humanos, ello con independencia del control concentrado que opera en vía de amparo directo. Así, estos “tribunales de control concentrado” no están exentos de ejercer un control difuso, pero éste sólo puede ejercerse —se sostiene— en los términos que la propia Constitución les faculta.

Incluso —sostiene la Corte—, a partir del esquema propio del control de convencionalidad, la Corte Interamericana ha establecido que éste debe ejercerse por los tribunales “evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”, y que no debe ejercerse siempre, “sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia...”.<sup>9</sup>

En consecuencia, al estar facultados para ejercer el control difuso de regularidad (constitucionalidad/convencionalidad) únicamente en el ámbito de su competencia, esto es, respecto de disposiciones que estén “facultados para aplicar”, los tribunales colegiados sólo pueden hacerlo respecto de aquellas “que rigen el procedimiento del juicio de amparo”. Estas disposiciones sólo se encuentran en las siguientes tres leyes: la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles (supletorio de la Ley de Amparo).

## 2. La supuesta operatividad del control “concentrado” en el amparo directo

Por otro lado, para la Corte, en el ejercicio del control concentrado en vía de amparo directo, los tribunales colegiados “deben observar las reglas

---

<sup>8</sup> En este punto, el Pleno se apoya en la tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 984, de rubro “CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”.

<sup>9</sup> La cita proviene de la sentencia de la Corte Interamericana al caso *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158, párr. 128.

que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo”. En esta lógica, dichos tribunales pueden emprender el análisis de regularidad de una norma: *a)* si existe una pretensión del demandante al respecto; *b)* por “causa de pedir”, que se advierta en los conceptos de violación o en los agravios, o *c)* con motivo de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo.

En el juicio de amparo, el tribunal colegiado conoce de un medio de defensa extraordinario, pues “no es una instancia más”; por tanto, no aplica las leyes que rigen el juicio de origen, “pues de ello se encargan las autoridades responsables”, que están facultadas para ejercer control difuso de regularidad constitucional. Sostener lo contrario, esto es, admitir que los tribunales colegiados declaren la inconstitucionalidad de disposiciones que rigen el juicio de origen, “llevaría a generar una inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual las partes han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador”. Más adelante, la sentencia también acude al ejemplo de la cosa juzgada, “que implica la inmutabilidad de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales en razón de un interés político o público, una vez precluidos todos los medios de impugnación” (párrs. 69 y 72).

Por tanto, si cualquiera de las partes que intervienen en el juicio de origen considera que alguna disposición aplicada en éste es inconstitucional o inconveniente, tienen expeditas las vías directas, en ejercicio del control concentrado, que corresponde a los tribunales federales. Este sistema impediría un escenario de inseguridad jurídica en la impartición de justicia, pues se respeta el régimen de competencias en el ámbito judicial.

Con estas premisas, la sentencia concluye que, en el caso, el Tribunal Colegiado no estaba facultado para ejercer un control difuso “oficioso y *ex officio*” sobre la regularidad del artículo 1916 del Código Civil local, porque no era de su competencia su aplicación, ya que se trataba de normas aplicables en el juicio de origen. No obstante, lo que se encontraba dentro de su competencia es un control de regularidad concentrado, en el que su análisis sólo puede desencadenarse a partir de los tres supuestos señalados (incisos *a* al *c*), ninguno de los cuales se actualizó en el caso concreto. En consecuencia, se determinó devolver los autos del expediente al tribunal responsable para que determinara si se actualizaba un caso que ameritara el ejercicio de un control concentrado.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> La decisión fue adoptada por mayoría de siete votos (ministros Cossío —ponente del asunto—, Luna, Franco, Silva Meza, Medina Mora, Pérez Dayán y Aguilar Morales), con cuatro votos en contra (ministros Gutiérrez, Zaldívar, Pardo y Sánchez Cordero).

### III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DE LOS CONTROLES DE REGULARIDAD DE LAS LEYES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO

La argumentación de la sentencia al amparo directo en revisión 1046/2012 parte de premisas conceptuales que resultan técnicamente problemáticas, que la conducen hacia una conclusión que se aleja de una noción ortodoxa del control difuso, y que fuerza su anclaje —innecesariamente, como se tratará de demostrar— al esquema del amparo directo. Además, dicha conclusión categoriza en exceso la competencia de los tribunales colegiados de circuito en este tema, en detrimento de la función que están llamados a desempeñar en el modelo de justicia constitucional del país.

A partir del conjunto de consideraciones de la sentencia, identificaré dos problemas que de ella se derivan para el sistema de justicia constitucional mexicano: las intrincadas nociones de control difuso y control concentrado utilizadas por la resolución, y la imprecisa recepción del control de convencionalidad desde la doctrina sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### 1. *Los problemáticos conceptos jurisprudenciales del “control difuso” y “control concentrado”*

##### A. *Significado del control difuso*

A partir de los compromisos jurisprudenciales alcanzados en el expediente varios 912/2010 se desprendía la convicción por asumir una interpretación fuerte del “control difuso”, permisible a partir de los artículos 1o. y 133 de la Constitución. En ese escenario, desde un inicio, resulta conceptualmente incómodo distinguir entre jueces de “control constitucional” y otros que “no son de control constitucional”, como lo hace la sentencia de referencia (por ejemplo, en párrs. 56 y 57), ya que la sola idea de que el control de regularidad debe realizarse por todo juez (como lo configuraba la resolución del expediente 912/2010), convierte a cualquier juez en un juzgador *competente* para llevar a cabo dicho control. Ése es un fundamento ínsito a la difusión del control.

Si se asume la existencia de jueces “no facultados para ejercer control de constitucionalidad”, el control difuso no tiene cabida alguna en el sistema. Por tanto, si en el expediente 912/2010 se configuró un control difuso, se debió asumir al mismo tiempo la convicción de que todos los jueces son

competentes para realizar un control de regularidad, esto es, con independencia de cualquiera de los elementos que pueden caracterizar su función: “jerarquía”, competencia formal y material, fuero, materia o especialidad, etcétera.

De esta manera, no resulta lógico sostener algo así como “tipos de control difuso”, dependiendo del tribunal que lo ejerce. El control difuso no puede ser una competencia que “a veces” se actualiza en los tribunales colegiados y que “siempre” tienen los juzgadores ordinarios. La raíz teórica del control difuso es que es competencia de *todos*, y si hubiera necesidad de acotar dicha lógica —sin conceder—, son “más competentes” los tribunales colegiados, pues a ellos la Constitución les ha confiado nada menos que la resolución del juicio constitucional de amparo, no así a los jueces ordinarios. Cobra significación en este punto el principio general de la interpretación de la “mayoría de razón”: un tribunal constitucional de amparo tiene una responsabilidad y un incentivo mayor por custodiar la Constitución frente a normas de menor rango. En esa tesitura, suponer que el control difuso *no* es de la competencia *en todo caso* de los tribunales colegiados resulta un “contrasentido” en sus términos.<sup>11</sup>

### B. Control “ex officio” y control *oficioso*

No resulta feliz equiparar el control difuso con el control *ex officio*, ni diferenciar entre control *ex officio* y control *oficioso*. La caracterización del control difuso no depende únicamente de que los jueces ejerzan su oficio como tales, desplegando su función jurisdiccional ante la ley inconstitucional que quiere tener aplicación en un caso de su conocimiento. La caracterización del control difuso proviene de la idea de que existe en el sistema jurídico una pluralidad de jueces capaces de determinar la inconstitucionalidad de la ley; en contraste con el control concentrado, en donde esa capacidad se encuentra centralizada en un único tribunal (típicamente, un tribunal constitucional de corte *kelseniano*).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Tomo la expresión del voto particular opuesto por el ministro Pardo Rebolledo a esta sentencia (p. 5). Para los ministros Pardo y Gutiérrez, el criterio es “contrario” e “implica un retroceso” a los alcances del control difuso en manos de los tribunales colegiados, que introdujo la resolución al expediente varios 912/2010. Véanse las pp. 6 y 4 de sus respectivos votos particulares.

<sup>12</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, CNDH, 2001, pp. 65-68; Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3a. ed., Madrid, CEPC, 2012, vol. III, en especial pp. 1377-1389.

Esa línea de comprensión de los modelos llevó a Eduardo García de Enterría, en un clásico libro, a establecer las diferencias entre ambos en el sentido siguiente:

El sistema austriaco-kelseniano difiere del de la *judicial review* americana en puntos decisivos. Por de pronto, frente al llamado “control difuso” americano, que implica que todos los jueces están habilitados para inaplicar las leyes cuando las juzgan contrarias a la Constitución (multiplicidad de control en el que, sin embargo pone orden el principio *stare decisis*, que vincula los tribunales inferiores a la jurisprudencia de la *Supreme Court*), el sistema kelseniano configura un “control concentrado”, confiado a un solo tribunal, el Tribunal Constitucional, único habilitado para declarar la inconstitucionalidad de una ley y al cual habrán de dirigirse los tribunales que estén en trance de aplicar dicha ley, los cuales, de este modo, carecen del poder de inaplicar las leyes inconstitucionales por sí mismos (las cursivas, paréntesis y comillas son del original).<sup>13</sup>

Por otro lado, el control *ex officio* es siempre un control oficioso, con lo cual la diferencia entre ellos resulta ociosa no sólo a efectos prácticos, sino también desde una perspectiva conceptual, sobre todo cuando uno y otro caso implican la inexistencia de una pretensión expresa de inconstitucionalidad por alguna de las partes. Toda vez que esta diferencia no añade prácticamente nada a la noción del control difuso, y sí complejiza su significación, no pareciera recomendable sostener su relevancia en la construcción jurisprudencial del sistema.

Tampoco el control difuso y el control *ex officio* son conceptos equivalentes —como lo asume la sentencia— y ni siquiera se trata de conceptos lógicamente interdependientes. El control *ex officio* es una forma de actuación judicial que puede actualizarse tanto en el control difuso como en el concentrado. Lo puede realizar tanto un juez civil de primera instancia —ejemplo del primer caso— como la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en el segundo caso—.

En otras palabras, ni la noción del control difuso ni la del concentrado se hacen depender de la existencia, o no, de una pretensión explícita de constitucionalidad. Si existe dicha pretensión, haciéndose valer ante el juez civil de primera instancia, estamos en presencia de un control difuso previa pretensión explícita de inconstitucionalidad de la ley, sólo que su competencia alcanzará únicamente hasta la inaplicación, en caso de que sea incons-

---

<sup>13</sup> García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 56 y 57.

titucional. En cambio, si existe dicha pretensión, haciéndose valer ante la Suprema Corte de Justicia, nos encontramos frente a un control concentrado previa pretensión explícita de inconstitucionalidad de la ley, en donde su competencia puede alcanzar hasta su expulsión del ordenamiento.

El control difuso no tiene una relación operativa con la explicitud, o no, de la pretensión de inconstitucionalidad. En caso de no existir esa explicitud, ambos juzgadores, el juez civil y la Suprema Corte, pueden ejercer un control *ex officio* frente a la inconstitucionalidad de la ley. Tanto el control difuso como el concentrado permiten un control *ex officio*.

Por ello, si se parte de la equivalencia entre control difuso y control *ex officio* —como lo hace la sentencia—, es imposible comprender que este proceder es propio también del control concentrado.

### C. Control difuso en el amparo directo

A partir de la idea de que el control difuso no es control *ex officio* por sí mismo, sino que su distintivo conceptual es la aptitud de juzgar el contenido de las leyes frente a la Constitución, en manos de todos los jueces (con independencia de la consecuencia que ese actuar tenga en el ordenamiento jurídico), es posible admitir sin ambages que el juicio de amparo directo es un instrumento para el control difuso. Por ese motivo, no podría admitirse, como lo hace la Segunda Sala en la jurisprudencia que cita la sentencia,<sup>14</sup> que el control es “difuso” cuando el control de constitucionalidad “no integra la litis”.

Un presupuesto fundamental del control difuso es que el primer punto de la litis, en todos los procesos judiciales, es precisamente el tema de la constitucionalidad de las leyes, que los jueces están llamados a aplicar en los casos sometidos a su jurisdicción. No puede afirmarse que el control de constitucionalidad “no es litis” en los procesos ordinarios, porque éstos se encuentran supuestamente “limitados a la legalidad”. Si el operador jurídico admite esta posición doctrinal, condena al control difuso a la irrelevancia o, en el peor de los casos, a su inexistencia práctica. De hecho, en el juicio de amparo directo, el control de constitucionalidad de las leyes juega un papel muy cercano al que debiera jugar en los procesos ordinarios: de acuerdo con la técnica que se regula en nuestro sistema de amparo, el juzgamiento no se dirige a la ley, sino al acto de aplicación de la misma, debiéndose

<sup>14</sup> Véase la tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), señalada *supra*, nota 8.

motivar el tema de constitucionalidad en las consideraciones jurídicas de la sentencia, sin ameritar un resolutivo específico al respecto.<sup>15</sup>

En todo caso, el hecho de que el control de constitucionalidad de las normas no sea el *principal* objeto de la *litis* en el amparo directo, no impide que éste siempre sea el *primer* punto del enjuiciamiento en esta vía, pues ello determinará la legítima aplicabilidad de la ley al caso y condicionará todo razonamiento posterior en torno a la procedencia del otorgamiento o denegación de la protección constitucional.

De nueva cuenta, el control difuso no se determina porque el proceso en que se ventile sea un proceso ordinario, supuestamente llamado a velar por la legalidad, sino por la aptitud de todos los jueces para enjuiciar la regularidad de las leyes. Añádase a ello la consideración de que en la actualidad un juez ordinario nunca podría considerar que únicamente juzga la legalidad de manera aislada, con supuesta independencia del tema de constitucionalidad, si quieren llevarse a sus efectivos términos los artículos 1o. y 133 de la Constitución.

En contrapartida, partiendo de la idea del control difuso que se viene identificando en este ensayo, el amparo directo no puede ser un mecanismo característico del control “concentrado”, porque no existe un único tribunal para resolverlo, el cual emita una única solución al problema de regularidad constitucional planteado.<sup>16</sup> En nuestro sistema existen —al momento en que se escriben estas líneas— 225 tribunales colegiados de circuito en el país.<sup>17</sup> Esta realidad habla por sí misma a favor de la difusión, por más “tradicional” que sea la idea jurisprudencial de considerar que el modelo “concentra” un control en los tribunales del Poder Judicial de la Federación. De ahí que, también en esta perspectiva, la distinción entre control difuso y concentrado, haciéndose depender el ejercicio de ellos de ciertas variables

---

<sup>15</sup> En ese sentido, el artículo 175, fracción IV, de la Ley de Amparo dispone: “La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán: / IV. El acto reclamado. / Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, *debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia*” (cursivas añadidas).

<sup>16</sup> La insuperable construcción teórica de esta noción se debe, desde luego, a Hans Kelsen. Véase *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 51-59.

<sup>17</sup> Dato obtenido de la página Web de la Dirección General de Estadística Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal, disponible en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/organosjurisdiccionales/numeroorganos/numorganoscir.asp> (fecha de consulta: 15 de julio de 2016).

más o menos aleatorias, no sólo resulta normativamente inexistente, sino también inconveniente para la práctica del juicio de amparo directo.

Adicionalmente, el juicio de amparo directo se confirma como un instrumento para el control difuso al advertirse la posibilidad de las contradicciones de tesis, precisamente porque la eventualidad de criterios discrepantes está conscientemente abierta en el sistema judicial federal mexicano. Éste es un signo más de la difusión de la jurisdicción constitucional del amparo mexicano, y de la necesidad de que en él existan mecanismos de unificación, a través de los procedimientos de contradicciones entre tribunales colegiados, a consecuencia de tesis que potencialmente pueden provenir de amparos directos, ya sea ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Plenos de Circuito, según sea el caso (artículo 107, fracción XIII, de la Constitución).<sup>18</sup>

Con estas premisas no resulta relevante para el control difuso la “naturalidad” de las leyes sobre las cuales pueda ejercerse, ni mediante el amparo directo ni en los juicios ordinarios (siempre que sean aplicables al caso). Si bien el amparo es un juicio constitucional desprendido de la fase ordinaria de los litigios, lo cierto es que el punto inicial del control en sede constitucional es la irregularidad de la ley aplicada en la situación fáctica que se dilucida en el caso concreto. Así visto, no puede considerarse que ese ejercicio no es competencia del tribunal colegiado; por el contrario, se insiste, se trata del primer aspecto a dilucidar en el amparo directo, con independencia de si fue o no planteado por el demandante, y con independencia también de la materia en que se inscribe el amparo.

De este modo, son competencia del tribunal colegiado tanto las leyes procesales que rigen el juicio de amparo como las que han definido la situa-

---

<sup>18</sup> Para mayor claridad al respecto, no está de más transcribir esa disposición, que es del tenor siguiente: “Artículo 107... XIII. Cuando los tribunales colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. / Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los tribunales colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer...”.



ción jurídica en el caso concreto, pues se encuentra dentro de su responsabilidad no aplicar leyes inconstitucionales, y, como consecuencia de ello, en ese caso, controlarlas, declarar su irregularidad e inaplicarlas. En este ejercicio, ninguna relevancia tiene calificar ese control como difuso o concentrado ni obtener consecuencias procesales diferentes a partir de esa supuesta distinción: se trata de un control consecuente con la lógica aplicativa del derecho, regido por el principio de que las leyes irregulares son inválidas y no pueden desplegar sus nocivos efectos en el mundo jurídico, máxime cuando tales leyes vulneran algún derecho fundamental, cuya tutela es precisamente el objeto primigenio del juicio de amparo.

#### D. *La innecesaria regulación pretoriana establecida por la Corte*

El hecho de distinguir las categorías control difuso o *ex officio* frente al control concentrado, con incidencia en pautas regulativas de ambos controles, hace patente el probablemente loable afán “ordenador” del sistema, que procura la sentencia al ADR 1046/2012. Sin embargo, la regulación pretoriana que introduce se revela como inconveniente para el adecuado funcionamiento de la jurisdicción constitucional del amparo directo.

La construcción de supuestos de procedencia del control, a partir de la idea de que son los que autorizan un control concentrado, se convierten en requisitos negacionistas del control *ex officio*. El control *ex officio* y el control difuso no son equivalentes, como se ha explicado con anterioridad. El control *ex officio* es perfectamente posible (y obligado, según se ha explicitado aquí) en el amparo directo, como así se revela —por ejemplo— en el supuesto de la suplencia de la queja.

La suplencia de la queja constituye una buena justificación para el desencadenamiento del control *ex officio*. Esto es así, porque dicha suplencia se actualiza, bajo una interpretación análoga del artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>19</sup> cuando el tribunal de amparo advierta la inconstitucionalidad de una ley. Si los tribunales colegiados están obligados a suplir la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en normas previamente declaradas inconstitucionales, hay razón suficiente para pensar que

---

<sup>19</sup> Dicho precepto dispone lo siguiente: “Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: / I. En cualquier materia, cuando *el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales* por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes...” (cursivas añadidas).

deben hacerlo también cuando así lo estimen ellos mismos, en ejercicio de su propia jurisdicción de amparo. De esta manera, ese control se configuraría como *ex officio* y oficioso (en los conceptos aportados por la propia sentencia) y difuso (en los conceptos defendidos en este ensayo), bajo la premisa de que ese ejercicio no lo impide la inexistencia de una pretensión expresa de inconstitucionalidad.

En esta tesitura, no podría sostenerse que, en el caso, el tribunal colegiado no estaba facultado para ejercer el control normativo, porque precisamente la inconstitucionalidad de la ley (que dicho tribunal detectó) debiera constituir un supuesto interpretativo para suplir cualquier “deficiencia” de la demanda. En el asunto debió reconocerse la legitimidad del control difuso efectuado, sin que la camisa de fuerza que impone el control concentrado configurado en la sentencia fuera motivo suficiente para descalificar su actuación.

Como se puede notar, el control *ex officio* tiene en el principio de suplencia de la queja un buen incentivo para su ejercicio, sin que se trate de instituciones análogas. Un juez controla las normas en razón de su capacidad intrínseca para enjuiciar la ley irregular, esto es, por exigencia del propio proceso de aplicación del derecho válido, y no en virtud (al menos no exclusivamente) de las carencias argumentativas del demandante del amparo. El juicio de amparo es un proceso que está no solamente al servicio de la tutela subjetiva de un derecho, sino que es también un proceso revestido de un genuino interés público. Al constituir el amparo un proceso constitucional, el demandante puede explicitar la inconstitucionalidad; pero si no lo hace, su advertencia es responsabilidad de un tribunal de amparo, debido a que se encuentra obligado a velar por la aplicación de un derecho siempre regular, a la luz del orden constitucional y de los derechos humanos invocados en la demanda.

No obstante, no resultaría conveniente sostener la crítica en la sola razón de que el tribunal colegiado “realizó un control concentrado y no uno difuso”, y que la sentencia confundió ambos controles. En realidad, lo que operó el Tribunal Colegiado fue simple y llanamente un control de regularidad en vía de amparo directo. Además, si hubiera que calificar ese control, indudablemente que habría que apreciarlo como un control difuso, porque difusa es la jurisdicción del amparo directo, como se ha argumentado. Con este sencillo razonamiento no hay cabida para tratar de justificar o de descubrir si hubo o no “causa de pedir” en la demanda, para así actualizar un supuesto “control concentrado”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Desprendo estas apreciaciones a partir de lo sostenido por el voto particular del ministro Gutiérrez, párrs. 4, 7 y 8.

El desenvolvimiento del control corresponde a la apreciación autónoma del tribunal de amparo, debiéndose aproximar en la revisión a esa apreciación con un sentido deferente a su juicio, en caso de dudas razonables. Visto de esta manera, los esfuerzos argumentativos de la revisión deben incidir en privilegiar el análisis de las “cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras”, tal y como establece el artículo 107, fracción IX, de la Constitución.<sup>21</sup>

## 2. *La imprecisa recepción del mandato de control de convencionalidad*

No es posible elaborar en este lugar una explicación amplia del significado y los extremos de la denominada doctrina del “control de convencionalidad”, que fue construida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo que sí interesa argumentar es que a partir de sus postulados básicos tampoco es posible convenir con la interpretación que de ese control se realiza en el caso que se analiza.

En efecto, con base en el modo en que la Suprema Corte caracteriza el control de convencionalidad que pueden ejercer los tribunales colegiados, ha introducido una suerte de control meramente “adjetivo” de convencionalidad. Si estos tribunales sólo pueden efectuar ese control sobre las normas que rigen el juicio de amparo, y no sobre aquellas que rigieron la relación jurídica que tuvo lugar en el proceso ordinario, el resultado es la práctica negación del control “sustantivo” de convencionalidad y, con ello, un vaciamiento de contenido de la doctrina elaborada por esa Corte internacional en esta materia.

El hecho de que la Corte Interamericana explique el control de convencionalidad como un control que todos los tribunales deben ejercer, “evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”, no implica que éstos reduzcan el control exclusivamente a las normas que rigen los procesos a su cargo. Esa consideración para México implica, más bien, que un juez ordinario no se asumirá como juez de amparo aplicando la Ley de este juicio, si su competencia es

---

<sup>21</sup> Dicha disposición establece lo siguiente: “Artículo 107... IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. *La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras*” (cursivas añadidas).

conocer de controversias en materia civil, ni se ostentará como tribunal con potencial para expulsar del ordenamiento la norma inconvencional. El juez ordinario civil actuará en el marco de sus competencias y dentro de la regulación procesal correspondiente si aplica los códigos civil y procesal civil respectivos, y cuando al advertir la inconvencionalidad de la ley, la inaplique al caso, sin pretender declararla inconstitucional/inconvencional con efectos generales, pues esta cuestión se encuentra fuera de su competencia y de la regulación procesal que lo rige.

La Corte Interamericana mantiene el propósito de evitar directrices que definan la estructuración interna, orgánica y procesal de los modelos de jurisdicción constitucional de los Estados. Se trata de una materia que está dentro de los márgenes nacionales de apreciación de cada uno de ellos. Esta idea se mantiene detrás de las finalidades de esa Corte internacional cuando insiste en el empleo de la expresión relativa al “marco competencial” y “regulación procesal” correspondientes. Pero, aun con ello, su objetivo sigue siendo universalizar la aplicabilidad de la Convención Americana en todos los ámbitos de la jurisdicción (y del poder público en general, en más recientes desarrollos), con independencia de los modelos de Estado o de los particulares esquemas internos de ordenación judicial. En definitiva, su doctrina busca conscientemente propiciar la difusión del control judicial de convencionalidad.

La consideración de que el control de convencionalidad debe efectuarse “en el marco de las respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” se ha empleado por la Corte Interamericana para señalar la importancia que mantienen los lineamientos formales de los procesos, tales como la admisibilidad o procedencia de acciones o recursos,<sup>22</sup> plazos, cargas procesales o el alcance de los efectos de una decisión jurisdiccional, de acuerdo con las reglas de cada ordenamiento procesal, por señalar algunos ejemplos.

Sin embargo, dicha fórmula no es útil para caracterizar el *control normativo* ni llama a diseñar parcelas materiales que terminen por definir quién debe ocuparse del control de una norma, de cara a la Convención Americana. La sentencia del ADR 1046/2012 incurre en una interpretación que no

---

<sup>22</sup> La Suprema Corte mexicana, incluso, cuenta con criterios en ese sentido; por ejemplo, la tesis 1a./J. 22/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 4, t. I, marzo de 2014, p. 325, de rubro “DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL”.

organiza el control de convencionalidad en el sentido avalado por la Corte Interamericana; lo hace a partir de una presumible disciplina del amparo mexicano, trayendo como consecuencia una parcialización competencial del control de normas y la interrupción de un genuino control difuso de toda norma contraria a la Convención. Este resultado es difícilmente compatible con la universalización del control difuso de convencionalidad pretendido por la Corte Interamericana.

En México no podría considerarse como fuera de la competencia del Tribunal Colegiado la aplicación efectiva de la Constitución federal y, en este caso, también de la Convención Americana. La aplicación efectiva de estos ordenamientos implica su utilización con todas las consecuencias jurídicas que su valor normativo supremo conlleva, esto es, no permitiendo que una fuente inferior sea disconforme con fuentes superiores. En este sentido, el Tribunal Colegiado es competente para decidir la irregularidad de la ley, siempre que ésta se actualice por no existir posibilidad alguna de interpretarla en un sentido que la haga acorde con ese bloque normativo superior.

Por esas razones es que no puede estarse de acuerdo con la “incompetencia” del Tribunal Colegiado para inaplicar normas civiles irregulares, por ser contrarias al derecho del bloque de regularidad. Con el razonamiento en contrario de la sentencia que se analiza, tendríamos que sostener que como la Corte Interamericana se rige procesalmente por la Convención Americana y el resto del *corpus iuris* interamericano, si nadie se lo hubiera sugerido en el juicio internacional, es incompetente para declarar la inconvencionalidad del Código de Justicia Militar mexicano aplicado en el juicio de origen.<sup>23</sup> Desde luego, éste es un extremo imposible de admitir en la doctrina del control de convencionalidad.

---

<sup>23</sup> Evidentemente, quiero significar que eso fue precisamente lo que hizo la Corte Interamericana, por ejemplo, en la paradigmática sentencia al *caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209. A este respecto, véanse especialmente los párrafos 286 al 289 y 342 de la sentencia. Por su importancia es conveniente transcribir el primero y el último de los párrafos indicados, que son del tenor siguiente: “286. La Corte estima que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es una disposición amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado. La posibilidad de que los tribunales castrenses juzguen a todo militar al que se le imputa un delito ordinario, por el sólo hecho de estar en servicio, implica que el fuero se otorga por la mera circunstancia de ser militar. En tal sentido, aunque el delito sea cometido por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo no es suficiente para que su conocimiento corresponda a la justicia penal castrense. / 342... la Corte declaró en el Capítulo IX de este Fallo, que el artículo 57 del Código de Justicia Militar es incompatible con la Convención Americana... En consecuencia, el Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar la citada disposición con los estándares internacionales de la

Finalmente, tampoco la existencia del específico juicio de amparo directo en el orden jurídico mexicano puede ser fundamento para modificar esa conclusión, pues, como se vio, el hecho de que se trate de un juicio extraordinario no implica que éste pueda desentenderse de una irregularidad normativa que colisione con el bloque de regularidad. Así, el principio de seguridad jurídica, al servicio del cual dice ponerse la sentencia, nunca podría significar evadir la irregularidad normativa, sino todo lo contrario.

### 3. *Consideraciones finales sobre el caso concreto*

En el caso concreto, todo el conjunto problemático de presupuestos conceptuales del control difuso han llevado a sostener la conclusión de que el Tribunal Colegiado no puede ejercer dicho control frente a una disposición jurídica aplicable en el juicio civil, en el que tiene su origen el juicio de amparo. Como se ha visto, parte de la lógica de dicha conclusión tiene su fundamento en la particular idea del control difuso, su supuesta diferencia con el control concentrado, así como el afán jurisprudencial ordenador de variables que no encuentran un nítido sustento legal, comparado o doctrinal.

Por lo demás, para resolver la situación planteada en el caso concreto del ADR 1046/2012 no parecía imprescindible elegir el camino del “control de convencionalidad”, con el resultado de inaplicar una disposición jurídica (como lo hizo el Tribunal Colegiado). El supuesto jurídico establecido bien hubiera podido admitir, por ejemplo, una interpretación jurídica integradora basada en el principio de igualdad entre la persona con derecho a reclamar una indemnización (a la que el precepto legal concede legitimación) y una persona descendiente, esto es, con parentesco por consanguinidad en primer grado (categoría de la persona que reclama la indemnización, integrante de los “familiares” de la persona fallecida, y que omite el precepto), en función de la irrazonabilidad de esta distinción normativa. Esta solución interpretativa hubiera evitado cualquier ejercicio de control formal de irregularidad de la disposición jurídica.

Sin embargo, si bien en el caso ni siquiera era forzoso desplegar un control de convencionalidad, lo cierto es que la sentencia termina por señalar los parámetros al control de regularidad que deben verificarse en un juicio de amparo directo (analizados a lo largo de este ensayo), limitándose de esta manera la competencia de los tribunales colegiados de circuito en el ejercicio de la jurisdicción constitucional que, en esta vía, les debería ser propia.

---

materia y de la Convención, de conformidad con los párrafos 272 a 277 de esta Sentencia” (cursivas añadidas).

## CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y BLOQUE DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO

Jorge Mario PARDO REBOLLEDO\*  
Guillermo Pablo LÓPEZ ANDRADE\*\*  
Ricardo Antonio SILVA DÍAZ\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El control de convencionalidad y el juicio de amparo*. III. *El bloque de regularidad constitucional y el juicio de amparo*.

### I. INTRODUCCIÓN

La regularidad constitucional de una norma o de un acto de autoridad implica un ejercicio comparativo, a través del cual se evalúa el contenido de la norma ordinaria en compulsa con los principios y disposiciones que la ley fundamental de un determinado Estado exige respetar. Es un ejercicio que en algunos casos supone, desde luego, la existencia de órganos y procedimientos especiales para garantizar la observancia de dichos principios y disposiciones, mientras que, en otros, son los jueces ordinarios los que realizan este ejercicio en cumplimiento al principio de supremacía constitucional. A su vez, esta herramienta del constitucionalismo refuerza el principio de rigidez constitucional, en virtud de que si bien la Constitución tiene una capacidad mayor de resistir modificaciones frente a las normas ordinarias, también tiene la posibilidad de derogar o anular aquellas que no estén de acuerdo a su texto.

Como se ve, la problemática alrededor del control de convencionalidad es variada, pues conlleva a determinar desde los sujetos facultados para

---

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

\*\* Secretario de Estudio y Cuenta, adscrito a la ponencia del ministro Pardo Rebolledo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

\*\*\* Secretario de Estudio y Cuenta, adscrito a la ponencia del ministro Pardo Rebolledo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

realizarlo, los procedimientos en los que se puede desarrollar, así como la delimitación de las normas constitucionales que sirven de parámetro de comparación. Esas líneas discursivas abren la discusión de distintas vertientes hacia los tipos de control constitucional; las características del control difuso y concentrado; la posible diferencia del control constitucional con el denominado control de convencionalidad; así como la moderna discusión respecto de lo que se conoce doctrinalmente como el bloque de regularidad constitucional, bloque de constitucionalidad o parámetro de regularidad constitucional.

El presente trabajo pretende, por un lado, identificar y brindar algunos elementos acerca del control de convencionalidad para demostrar su empatía con el juicio de amparo y, por el otro lado, pretende identificar la sinergia del juicio de amparo con el parámetro de regularidad constitucional, el cual fue delimitado conceptualmente en México a partir de la contradicción de tesis 293/2011.

## II. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y EL JUICIO DE AMPARO

El control de convencionalidad es una figura jurídica que faculta a los jueces a revisar la compatibilidad entre diversos actos y normas con el derecho internacional de los derechos humanos. Este ejercicio comparativo se puede hacer en las dos instancias, tanto en la interna como en la internacional;<sup>1</sup> por lo que los órganos facultados u obligados para llevarlo a cabo pueden ser tanto los jueces internos como los funcionarios de los mecanismos internacionales que tengan encomendada la protección del instrumento internacional. Para efectos del presente estudio, nos limitaremos a hablar del control de convencionalidad construido en el sistema interamericano.

Así, el objetivo de dicho control de convencionalidad es que los jueces nacionales se conviertan también en jueces interamericanos, al aplicar directamente las disposiciones internacionales de derechos humanos en el

---

<sup>1</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en su carácter de juez *ad hoc*, emitió voto razonado en donde describe la distinción entre el control de convencionalidad efectuado estrictamente por la Corte Interamericana, al ser el intérprete último de la Convención Americana, del control de convencionalidad realizado por los jueces nacionales, sujetos a las competencias y atribuciones que sus respectivas legislaciones internas les proporcionan en el sistema judicial, variable de la que depende el grado de intensidad del control de convencionalidad que pueden realizar. Dicho voto también fue publicado como “Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad. A la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 928-940.



ámbito interno, y con ello hacer prevalecer el pacto celebrado por el Estado, según lo ordena el artículo 2o. de la Convención Americana, en el que los países se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades humanas. Así, en la resolución de las controversias o conflictos jurídicos de los que conozcan, pueden verificar que las normas internas sean compatibles con los estándares internacionales de protección para evitar la aplicación de normas contrarias al derecho internacional de los derechos humanos.

La incorporación del control de convencionalidad en México viene de la mano de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El juez interamericano García Ramírez fue quien utilizó por primera vez el término de control de convencionalidad, al emitir su voto concurrente en el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Posteriormente, en el caso *Tibi vs. Ecuador*, de nueva cuenta al emitir un voto concurrente, García Ramírez refiere el concepto de control de convencionalidad y explica que la Corte Interamericana tiene la facultad de analizar respecto de la convencionalidad de los actos, al igual que los tribunales constitucionales controlan la constitucionalidad de los que se emiten a nivel interno.

Tales consideraciones fueron retomadas por la Corte Interamericana en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, dándole un mayor efecto, al disponer que todos los jueces de los Estados están obligados a realizar también un ejercicio de compatibilidad entre las normas de la Convención y las disposiciones del derecho interno. Argumentos que de manera evolutiva aterrizaron en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, en el que la Corte Interamericana amplió el concepto respecto de los sujetos obligados, al considerar que no sólo los jueces deben ejercer el control de convencionalidad, sino “todos los órganos del Estado”, además precisó que el control de los jueces debe ser *ex officio*.

Por último, en la resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del caso *Gelman vs. Uruguay* del 20 de marzo de 2013, la Corte Interamericana estableció:

...el control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado parte en la Convención, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados. Así, adquiere sentido el mecanismo convencional, el cual obliga a todos los jueces y órganos judiciales

a prevenir potenciales violaciones a derechos humanos, las cuales deben solucionarse a nivel interno teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana y, solo en caso contrario, pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad.

Así, el control de convencionalidad reconocido en el sistema interamericano ocurre frente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se trata de verificar si las normas, actos o disposiciones de derecho interno se apegan a lo dispuesto en la Convención. Para su ejercicio, no existe un procedimiento exclusivo o autónomo, pero no por ello es ajeno al sistema judicial mexicano. Si el juez entiende que existe una incompatibilidad de alguna norma interna con las disposiciones convencionales, estaría facultado para desaplicar la respectiva norma interna en cumplimiento a lo que dispone el artículo 133 constitucional, interpretado armónicamente con el artículo 1o.

El enfoque del presente texto se constriñe a la relación entre el control de convencionalidad y el juicio de amparo, por ello no se abordan las premisas respecto a las facultades y alcances de los jueces ordinarios en su ejecución ni tampoco de las autoridades administrativas en el ejercicio de esta facultad. En ese contexto, el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad; es un procedimiento creado de manera central e idónea para lograr la protección y la efectividad de los derechos humanos que reconoce la Constitución, por lo que el ejercicio de comparación que exige el control de convencionalidad es enteramente compatible con el ejercicio que realizan los jueces de amparo.

Basta con leer el objeto del juicio previsto en el artículo 103 constitucional, con relación al artículo 1o. de la Ley de Amparo, del cual se advierte que el estudio central del juez versará sobre la compatibilidad de los principios constitucionales con los actos reclamados a las autoridades, al señalar que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por actos de las autoridades que violen los derechos humanos.

Asimismo, los elementos normativos del amparo permiten al órgano jurisdiccional buscar la eliminación de aquellos actos contrarios a la Constitución, según se desprende del artículo 77 de la Ley de Amparo, al establecer que cuando los actos que se reclamen transgredan alguno de los derechos contenidos en la Constitución, el juez tiene la obligación de reparar las violaciones, atendiendo a la naturaleza del acto, por lo que de ser de naturaleza positiva, deberá restituir al agraviado mediante el restablecimiento de las cosas al estado que guardan, y de ser negativo, debe obligar a la autoridad a respetar el derecho.

De esa forma, el juicio de amparo es un mecanismo de control interno de derechos humanos que tiene dentro de sus objetivos verificar el respeto y protección de las disposiciones constitucionales. Esta afirmación evidencia la identidad entre el control de convencionalidad y el objeto del juicio de amparo, pues ambos tratan de eliminar actos contrarios a derechos humanos en protección de una norma específica; sin embargo, es ahí donde radica la diferencia, pues uno lo hará con apoyo en la Constitución mexicana, el otro con apoyo en la Convención.

Desde luego, esta diferencia sólo se puede sostener en un plano lingüístico, pues el hecho de que se controlen normas de fuente distinta, no impide reconocer que ambas protegen los mismos valores jurídicos y que, por tanto, su defensa parte de la misma premisa, lo cual incluso permite identificar cierta identidad en la construcción jurídica de ambas hipótesis; además, si bien existe una diferencia de fuente entre las normas internacionales y las constitucionales, es importante recordar que el artículo 1o. de la Constitución las asimila, con lo cual se eliminan las diferencias y se uniforma la construcción jurídica de los derechos humanos. Esta línea argumentativa fue la que permitió la delimitación del parámetro de regularidad constitucional en la contradicción de tesis 293/2011, respecto de la cual se hablará en el siguiente apartado.

Las posibles diferencias entre ambos controles de constitucionalidad y de convencionalidad a la luz del juicio de amparo, de alguna forma se abordaron por la Suprema Corte al estudiar el amparo directo en revisión 1046/2012, resuelto el 16 de abril de 2015. En dicho asunto se planteó el análisis del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal (que regula esencialmente los supuestos del daño moral) ante la declaración de inconvencionalidad fijada por un órgano colegiado. De acuerdo al proyecto, este análisis detonó la interrogante sobre si los tribunales colegiados pueden ejercer, de oficio, control difuso de las normas aplicadas en el juicio de origen, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.

La propuesta fue interesante, pues se distinguieron dos supuestos de acuerdo con la regla del párrafo tercero de dicho precepto constitucional, ya que se consideró que el control difuso se debe hacer en el ámbito de competencia de cada una de las autoridades, por lo que la *litis* del juicio podía identificar dos tipos de normas: por un lado, aquellas que se aplican por la autoridad responsable, conforme a las cuales se resuelve la controversia de origen; por el otro, las normas que facultan al órgano jurisdiccional de amparo para actuar.

Con fundamento en esta distinción, el proyecto señala que los tribunales colegiados llevan a cabo un control concentrado tanto en el amparo

directo como en el amparo indirecto en revisión, por lo que para estar en posibilidad de realizarlo se debe actualizar alguno de los siguientes supuestos: *a)* un planteamiento de inconstitucionalidad en los conceptos de violación; *b)* que en éstos se advirtiera una causa de pedir en ese sentido, o *c)* la suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo. Si estos supuestos no se actualizan, el órgano colegiado está impedido para realizar un control difuso de las normas, ya que la facultad para realizar dicho ejercicio está limitada a las normas que aplican para resolver el juicio de amparo.

En mi opinión, las normas que resuelven la controversia y aquellas que regulan el procedimiento y competencia del juez de amparo limitan las facultades de los jueces para cumplir la obligación de todas las autoridades del país de hacer efectivos los derechos, sobre todo si se toma en cuenta que los órganos jurisdiccionales de amparo ejercen un control concentrado, por lo que no pueden estar excluidos de ejercer un control difuso. En ese sentido, la diferencia entre los órganos que ejercen un control concentrado del resto de las autoridades, es sólo que tienen una obligación adicional, por lo que si todas las autoridades tienen una obligación de ejercer el control difuso, no es válido limitar la obligación de los órganos en ese aspecto a las leyes que se vinculan a la tramitación del juicio de amparo. Por esas razones, formé parte de la minoría que resolvió este asunto.

De esa forma, por mayoría del Pleno se consideró que a pesar de la similitud entre el control de convencionalidad *ex officio* y el control que se realiza en el juicio de amparo, existían matices o características que permitían diferenciar ambos y, por tanto, limitar las facultades de los jueces para ejercer el primero al momento de resolver juicios de amparo.

Ambas posturas tienen motivos suficientes para considerarse válidas; sin embargo, el objeto de analizar esta resolución no es otro que demostrar cómo más allá del discurso, se requiere de un estudio profundo de las instituciones y los mecanismos de defensa constitucional, para hacerlos compatibles con las herramientas internacionales, en virtud de la gran complejidad jurídica que requiere su recepción adecuada; sin embargo, no debe perderse de vista que los controles, tanto constitucionales como convencionales, son herramientas que deben estar encaminadas a la protección y eficacia de los derechos humanos, por lo que los órganos jurisdiccionales encargados de resolver e instrumentar los amparos deben alejarse de las tentaciones de la ilustración teórica que lleve a imponer obstáculos procesales que impiden el verdadero goce de esos derechos.

### III. EL BLOQUE DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y EL JUICIO DE AMPARO

La teoría constitucional tradicional en México establecía como parámetro de escrutinio de las normas ordinarias, exclusivamente, las disposiciones del texto constitucional. La Constitución era el único referente. Incluso la Suprema Corte mexicana distinguía entre aquellas normas sustantivas y orgánicas, al considerar que sólo los primeros 28 artículos constitucionales podían ser objeto de estudio en el juicio de amparo. Así se demuestra con algunos criterios de la Quinta Época,<sup>2</sup> en la que se estimó que el artículo 1o. únicamente contenía una declaración general, en tanto que el artículo 29 establecía sólo el procedimiento para suspender garantías individuales, por lo que solamente eran susceptibles de reclamo los derechos contenidos en los artículos 2o. al 28. La propia Segunda Sala afirmó en una decisión de 1939 que el juicio de amparo no buscaba resguardar todo el cuerpo de la Constitución, sino únicamente proteger las garantías individuales que se consideraron “base del amparo”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Como la tesis de rubro “GARANTÍAS INDIVIDUALES, VIOLACIÓN A LAS”. Registro 299369, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, t. CVI, p. 1355. “Se dice que un acto de autoridad viola las garantías individuales cuando infringe, en perjuicio de una persona física o moral, alguno de los derechos establecidos en los artículos 2o. a 28 de la Constitución federal, ya que el artículo 1o. contiene una declaración general y el artículo 29 establece el procedimiento para suspender las garantías individuales”. Amparo penal, revisión del auto que desechó la demanda 3393/50, Rojas Guadalupe. 13 de noviembre de 1950.

<sup>3</sup> Registro 327813, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, t. LXX, Quinta Época, p. 4719. “GARANTÍAS INDIVIDUALES, BASE DEL AMPARO. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la Constitución, sino para proteger las garantías individuales; pues de su texto se desprende que el juicio de amparo se instituyó para resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y, III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. Como indica la fracción I son las garantías individuales las que están protegidas por el juicio de amparo, y, aunque en las fracciones II y III, se protege también, mediante el mismo, cualquier acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los estados, o de éstos, cuando invadan la esfera de la autoridad federal, aun en tales casos, es propiamente la misma fracción I la que funciona, y no las II y III, supuesto que sólo puede reclamarse en el juicio de amparo, una ley federal que invada o restrinja la soberanía de los estados o de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular que como quejoso, reclame violación de garantías individuales y un caso concreto de ejecución, con motivo de tales invasiones, o restricciones de soberanías; es decir, se necesita que el acto de invasión se traduzca en un perjuicio jurídico en contra de un individuo y que quien reclama en juicio de amparo, sea ese individuo lesionado; por eso es que la sentencia en el amparo, cualquiera que sea la fracción del mencionado artículo 103 que funcione, será siempre tal, según la fracción I del 107, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso

Así, es notoria una doctrina constitucional posrevolucionaria tendente a limitar el parámetro de regularidad constitucionalidad no sólo a lo previsto en una Constitución determinada, sino a lo señalado sólo en un apartado del texto constitucional, referido a las entonces llamadas garantías individuales.<sup>4</sup> Ésta fue la conclusión en aquella época, a pesar de que diversos antecedentes históricos permitieran considerar lo contrario, es decir, que el juicio de amparo pretendía un alcance mayor, tal y como se plasmó en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, y que fue jurada y proclamada el 21 del mismo mes y año.<sup>5</sup>

Esta aportación histórica deja claro que la concepción original del juicio de amparo poseía un alcance más amplio, al tener como referencia un parámetro extendido a todos los derechos otorgados por la ley fundamental y no sólo a los referidos en un apartado especial y que, más allá de ello, se extendería a lo definido también en las llamadas leyes constitucionales, según los artículos 4o. y 5o. del Acta Constitutiva y de Reformas, los cuales disponían que en una ley se debía arreglar el ejercicio de estos derechos, así como la precisión de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, y los medios de hacerlas efectivas.

La Constitución de 1857, en su artículo 1o., asumió una postura inclinada a reconocer de manera general a los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales; sin embargo, el propio juicio de amparo parecía más resistente a analizar con tal amplitud los actos de la autoridad. Sirva de ejemplo el artículo 62 de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841, aceptado como primer antecedente formal del juicio de amparo en México, en el que se contemplaba un parámetro estricto y limitado al texto literal de la Constitución.

Ahora bien, esta doctrina tradicional se enfrenta a aquellas teorías que aceptan que el parámetro para comparar las normas ordinarias no sólo se integra por los preceptos y principios contenidos en una Constitución o

---

especial sobre el que versó la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. Amparo administrativo, revisión del auto que desechó la demanda 818/39, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 22 de marzo de 1940.

<sup>4</sup> Registro 292156, Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. I, p. 337. “GARANTÍAS INDIVIDUALES. No pueden ser otorgadas sino por una Constitución o ley fundamental, y no se hacen eficaces y prácticas sino por el medio que establece la misma ley que las otorga”. Amparo penal en revisión, Montes Avelino, 26 de septiembre de 1917.

<sup>5</sup> Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Museo de las Constituciones, UNAM, en <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page6/page6.html> (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).

ley fundamental, sino también por otros textos fundamentales que amplían o maximizan los derechos ahí contenidos, a lo que denominan bloque de constitucionalidad.

En el derecho francés, por ejemplo, es el Consejo Constitucional el órgano garante de hacer respetar el bloque de constitucionalidad, *Bloc de constitutionnalité*, mismo que actualmente comprende, de manera especial:

- Los artículos de la Constitución francesa de 1958.
- La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.
- El preámbulo de la Constitución de 1946.
- La Carta del Medio Ambiente de 2005.

Dicho bloque se sostiene en la jurisprudencia que emite el Consejo Constitucional francés y que a través del tiempo va precisando los principios políticos, económicos y sociales necesarios en cada tiempo, destacando por ejemplo el derecho a la salud, el derecho a la igualdad de género, el derecho de asilo, la libertad sindical, el derecho de huelga y el derecho al empleo, entre otros, así como los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República francesa, como la libertad de asociación, la libertad de enseñanza y de conciencia, la independencia de los profesores universitarios, los derechos de defensa, etcétera.

Así, el bloque de constitucionalidad francés se integra no sólo por normas escritas o explícitas como la propia Constitución francesa, y las normas complementarias tales como la Declaración de 1789, que como principios fundamentales derivan precisamente de las propias leyes de la República francesa y de los demás principios o derechos que de carácter universal se reconocen también con un nivel o rango constitucional.

Es importante aclarar que al menos hasta 1971 el Consejo Constitucional francés apoyó sus decisiones únicamente en el contenido estricto de la Constitución francesa de 1958, esto es, en sus artículos primero al último, sin considerar ni siquiera los principios enunciados en el preámbulo de la misma. Así, fue a partir de 1971 que dicho bloque constitucional básico o estricto avanza a un modelo de bloque constitucional amplio o no estricto, pues con la decisión sobre la libertad de asociación adoptada el 16 de julio de 1971, dio un valor trascendental al propio preámbulo de la Constitución de 1958 y a los textos citados en la misma.

En México, la recepción de estas ideas, en las que se sostienen como parámetro de escrutinio constitucional elementos normativos exógenos al texto constitucional, se da con la reforma en 2011 al artículo 1o. constitu-

cional, en la que se contempla que los derechos humanos pueden tener una doble fuente de reconocimiento: tanto la interna en la Constitución, como la externa en los instrumentos internacionales ratificados por México. La fuerza de esta reforma se complementó con la resolución a la contradicción de tesis 293/2011, en la que se enfatizó que en materia de derechos humanos la jerarquía normativa entre Constitución y tratados internacionales desaparecía. Es en la jurisprudencia P./J.20/2014, publicada el 5 de abril de 2014, derivada de dicha contradicción, que el máximo tribunal del país precisa específicamente el parámetro de regularidad constitucional vigente,<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Registro 2006224, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, tesis P./J. 20/2014 (10a.), p. 202. “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano. Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández,



aunque ya se ha reiterado, con la respectiva aclaración de que cuando exista una restricción constitucional expresa, siempre se estará primariamente a lo que la propia Constitución establezca.

Estas dos premisas sentaron las bases para que la Suprema Corte pudiera defender derechos humanos a través del juicio de amparo, no sólo tomando como referente lo dispuesto en la Constitución, sino también lo establecido en tratados internacionales; por tanto, existen ejemplos en derechos humanos como la vida<sup>7</sup> o el derecho a la salud,<sup>8</sup> la definición del

---

reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Tesis y/o criterios contendientes: Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO Y TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN, aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, mayo de 2010, pp. 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUELLOS y JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, agosto de 2008, p. 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, p. 1052. El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede, México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013”.

<sup>7</sup> Registro 187817, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, materia constitucional, tesis P./J. 14/2002, p. 588. “DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES. Si se toma en consideración, por un lado, que la finalidad de los artículos 4o. y 123, apartado A, fracciones V y XV, y apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la exposición de motivos y los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión que dieron origen a sus reformas y adiciones, de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, respectivamente, es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, así como la protec-

derecho humano al nombre, el derecho humano a la igualdad entre el va-

ción de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad y, por ende, la tutela del producto de la concepción, en tanto que éste es una manifestación de aquélla, independientemente del proceso biológico en el que se encuentre y, por otro, que del examen de lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el diecinueve de junio de mil novecientos noventa y el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, respectivamente, cuya aplicación es obligatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia norma fundamental, se desprende que establecen, el primero, la protección de la vida del niño tanto antes como después del nacimiento y, el segundo, la protección del derecho a la vida como un derecho inherente a la persona humana, así como que del estudio de los Códigos Penal Federal y Penal para el Distrito Federal, y los Códigos Civil Federal y Civil para el Distrito Federal, se advierte que prevén la protección del bien jurídico de la vida humana en el plano de su gestación fisiológica, al considerar al no nacido como alguien con vida y sancionar a quien le cause la muerte, así como que el producto de la concepción se encuentra protegido desde ese momento y puede ser designado como heredero o donatario, se concluye que la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, deriva tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los tratados internacionales y las leyes federales y locales. Acción de inconstitucionalidad 10/2000. Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 29 y 30 de enero de 2002. Mayoría de siete votos de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Genaro David Góngora Pimentel respecto de la constitucionalidad de la fracción III del artículo 334 del Código Penal para el Distrito Federal; y en relación con el artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en virtud de que la resolución de su inconstitucionalidad no obtuvo la mayoría calificada de cuando menos ocho votos exigida por el último párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, se desestimó la acción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto constitucional. En cuanto al criterio específico contenido en la tesis discreparon los señores Ministros presidente Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de febrero en curso, aprobó, con el número 14/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de febrero de dos mil dos”.

<sup>8</sup> Registro 2000213, Primera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro V, febrero de 2012, t. 1, tesis: 1a. XXV/2012 (10a.), p. 653. “DERECHO HUMANO AL NOMBRE. SU SENTIDO Y ALCANCE A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Conforme a las obligaciones establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 29 del mismo ordenamiento, se advierte que el sentido y alcance del derecho humano al nombre, a partir de su propio contenido y a la luz de los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano en la materia, son el conjunto de signos que constituyen un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad; este derecho está integrado por el nombre propio y los apellidos; lo rige el princi-

rón y la mujer,<sup>9</sup> los derechos humanos de la infancia,<sup>10</sup> el derecho humano

---

pio de autonomía de la voluntad, pues debe elegirse libremente por la persona misma, los padres o tutores, según sea el momento del registro; y, por tanto, no puede existir algún tipo de restricción ilegal o ilegítima al derecho ni interferencia en la decisión; sin embargo, puede ser objeto de reglamentación estatal, siempre que ésta no lo prive de su contenido esencial; incluye dos dimensiones, la primera, relativa a tener un nombre y, la segunda, concerniente al ejercicio de modificar el dado originalmente por los padres al momento del registro, por lo que, una vez registrada la persona, debe garantizarse la posibilidad de preservar o modificar el nombre y apellido; y, es un derecho no suspendible, incluso en tiempos de excepción. Así, la regulación para el ejercicio del derecho al nombre es constitucional y convencionalmente válida siempre que esté en ley bajo condiciones dignas y justas, y no para establecer límites que en su aplicación equivalgan en la realidad a cancelar su contenido esencial. Amparo directo en revisión 2424/2011. Ma. Guadalupe Ruiz Dena. 18 de enero de 2012”.

<sup>9</sup> Registro 2001303, Primera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XI, agosto de 2012, t. 1, tesis 1a. CLXXVI/2012 (10a.), p. 482. “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Al disponer el citado precepto constitucional, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquélla se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en las dimensiones anotadas y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública. Así, la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluían modos sutiles de discriminación. Por otro lado, el marco jurídico relativo a este derecho humano desde la perspectiva convencional del sistema universal, comprende los artículos 1o. y 2o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y desde el sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Amparo en revisión 796/2011. Martín Martínez Luciano. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lúcia Segovia”.

<sup>10</sup> Registro 2003068, Primera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, marzo de 2013, t. 1, tesis 1a. LXXVI/2013 (10a.), p. 887. “INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. EL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO OCTAVO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REPRESENTA UN PUNTO DE CONVERGENCIA CON LOS DERECHOS DE LA INFANCIA RECONOCIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES. El interés superior de la infancia, reconocido expresamente en el artículo 4o., párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma constitucional de 12 de octubre de 2011, exige la “garantía plena” de los derechos de niñas y niños. Ahora bien, aun cuando el significado de la expresión “los derechos” puede

a una vivienda digna y decorosa,<sup>11</sup> entre otros derechos, los cuales se fueron

---

parecer vaga, resulta importante destacar que el texto del que deriva es similar al del artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, específicamente en la parte que reconoce el derecho de los menores de edad a ciertas “medidas de protección” que, al igual que en la Constitución general de la República, no se enuncian. En este sentido, la aparente vaguedad en los términos empleados obedece a que ninguno de los dos cuerpos normativos antes citados constituye un instrumento especializado en la protección de los derechos de la niñez; sin embargo, ambos reconocen la importancia de establecer expresamente una fórmula que dé entrada a los distintos derechos o medidas previstas en los ordenamientos que sí se especializan en la materia; de ahí que la falta de una regulación específica del catálogo de los derechos que conforman el corpus iuris de protección de la niñez a nivel constitucional y convencional no implica su desconocimiento, sino, por el contrario, constituye una remisión expresa a los instrumentos que en forma especializada cumplen con dicha misión. Consecuentemente, el citado artículo 4o., párrafo octavo, representa un punto de convergencia con los derechos de los menores de edad reconocidos en tratados internacionales y constituye un parámetro de regularidad especializado respecto de los derechos de la niñez, como el que establece el artículo 1o., párrafo segundo de la Constitución general de la República respecto de los derechos humanos en general. Amparo directo en revisión 2479/2012. 24 de octubre de 2012”.

<sup>11</sup> Registro 2006171, Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, tesis 1a. CXLVIII/2014 (10a.), p. 801. “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, establece el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, así como la obligación de los Estados parte de tomar las medidas apropiadas para asegurar su efectividad. Ahora bien, de la interpretación realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No. 4 (1991) (E/1992/23), a dicho numeral, así como de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y los Principios de Higiene de la Vivienda, emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra en 1990, se concluye que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, tiene las siguientes características: (a) debe garantizarse a todas las personas; (b) no debe interpretarse en un sentido restrictivo; (c) para que una vivienda se considere “adecuada” requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje; y, (d) los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres. Así, dichos aspectos constituyen los elementos básicos del derecho a una vivienda digna y decorosa reconocido por el artículo 4o., párrafo

construyendo en la jurisprudencia conforme a lo previsto en la propia Constitución, pero también en lo previsto en los tratados internacionales.

Este estudio de la constitucionalidad de las normas bajo un parámetro de constitucionalidad permitió avanzar en la idea de que los derechos humanos son más bien reconocidos por dichos instrumentos jurídicos y no creados o derivados de los mismos, pues, en efecto, los derechos humanos corresponden a toda persona y no necesariamente son creados por las normas, pues en esta concepción de reconocimiento y no de determinación es más fácil entender nociones enunciativas ajenas a la percepción estricta de los derechos acotados en la literalidad de las normas.

Por supuesto que esta visión amplia de los derechos, sin distinción respecto de su fuente, debe regir el actuar de los operadores jurídicos; sin embargo, también debe tomarse en cuenta que el propio artículo 1o. constitucional dispone el reconocimiento de derechos, pero también permite el establecimiento de restricciones expresas para su ejercicio, por lo que la norma de fuente internacional no puede rebasar este límite. Por tanto, las normas de derechos humanos cuya fuente sea un tratado internacional deberán ser tomadas en cuenta en los casos en que resulten aplicables para realizar la interpretación más favorable a la persona, pero siempre teniendo presente las restricciones que de manera expresa dispone la carta magna.

En esta medida, la interacción entre normas de derechos humanos constitucionales e internacionales está definida por lo establecido en el texto constitucional y debe desarrollarse conforme a los siguientes supuestos:

- a) Cuando la Constitución reconozca o enuncie un derecho *sin* marcarle alguna restricción a su ejercicio, la norma de fuente internacional debe aplicarse, sin que exista impedimento para poder hacer la interpretación de las normas a la luz del principio *pro persona*.
- b) Cuando la norma constitucional mexicana establece una restricción al ejercicio de un derecho humano, en términos de la última parte del primer párrafo del artículo 1o. constitucional antes transcrito, es aplicable tanto a las normas constitucionales como a las normas de fuente

---

séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que todas las personas cuenten con una vivienda que tenga los elementos mínimos necesarios para ser considerada como tal. Amparo directo en revisión 3516/2013. Ricardo Javier Moreno Padilla y otro. 22 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras. Esta tesis se publicó el viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*”.

internacional. En este supuesto, no opera la interpretación conforme con una norma de derecho internacional, pues ésta deberá atenerse en todo caso a las restricciones que marca el orden constitucional.

El problema es sumamente interesante y su solución no puede darse de manera preliminar y definitiva, pues la armonización de las normas internacionales y constitucionales requiere un análisis detallado en cada caso, en virtud de que es indispensable el análisis del contenido del derecho y la forma en la que se actualiza en la realidad, para resolver el conflicto o la afectación. El problema se aumenta si tomamos en cuenta la indeterminación de los derechos. Ni la Constitución ni los tratados internacionales definen con exactitud las hipótesis necesarias para hacer efectivos de mejor forma los derechos. Esto obliga a los operadores a acudir a otras fuentes, además de la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México; sin embargo, este ejercicio obligará nuevamente a interpretar el artículo 1o. constitucional para determinar si dentro del parámetro de regularidad constitucional también se deben incluir otros instrumentos internacionales subsidiarios y complementarios, cuya ratificación no se da de manera particular o bajo las mismas circunstancias que un tratado internacional.

Tal es el caso, por ejemplo, de los derechos plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instrumento que no constituye formalmente un tratado internacional suscrito por el Estado mexicano, y respecto del cual se ha precisado que no puede como tal servir de parámetro para determinar la validez de normas del orden jurídico mexicano,<sup>12</sup> aun-

---

<sup>12</sup> Registro 2006533, Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 6, mayo de 2014, t. I, tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), p. 539. “DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CXCVI/2013 (10a.), sostuvo que de la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se advierte que son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, al ser normas de la unidad del Estado federal. De ahí que, no obstante la importancia histórica y política de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, y de que sus principios han sido fuente de inspiración e incorporados a tratados universales y regionales para la protección de los derechos humanos, se concluye que sus disposiciones, invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un

que se ha salvado la posibilidad de que normas internacionales de derechos humanos que sí sean vinculantes para el Estado mexicano puedan ser interpretadas a luz de los principios de dicha Declaración.

Este criterio deja ver la gran complejidad del tema. La indeterminación de los derechos obliga a acudir al mayor número de fuentes para lograr su protección adecuada, pero también la diversidad de fuentes generará contradicciones. En este escenario, si bien el contenido del artículo 1o. constitucional y su interpretación en la contradicción de tesis 293/2011 dieron las primeras herramientas a los jueces, será necesario que abran sus horizontes en cada caso, con la finalidad de ampliar la argumentación, de aceptar los distintos escenarios y las posibles consecuencias en la toma de decisiones.

Las aportaciones de los conceptos del control de convencionalidad en el sistema interamericano y del bloque de constitucionalidad o parámetro de regularidad constitucional han ayudado al juicio de amparo a convertirse en un mecanismo de control de constitucionalidad más eficaz, pero el cumplimiento eficaz y adecuado de los derechos dependerá de la responsabilidad y compromiso de los jueces para evitar la solución de conflictos de manera mecánica, sino a través de una aproximación al caso que permita una solución eficaz, sensible al problema planteado, pero de forma imparcial, atendiendo a la afectación y su adecuada reparación.

---

tratado internacional celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución federal; lo anterior, sin perjuicio de que una norma internacional de derechos humanos vinculante para el Estado mexicano pueda ser interpretada a la luz de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esto es, los principios consagrados en ésta pueden ser invocados por los tribunales para interpretar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico”. Amparo directo en revisión 4102/2013. BQM Laboratorios, S.A. de C.V. 2 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

La tesis aislada 1a. CXCVI/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 602, con el rubro: “DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. Esta tesis se publicó el viernes 30 de mayo de 2014 en el *Semanario Judicial de la Federación*”.

EL NACIMIENTO DE UN DERECHO:  
EL AMPARO MEXICANO COMO RECURSO  
JUDICIAL EFECTIVO, APORTACIÓN  
A LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS  
HUMANOS. LAS ACCIONES DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Juan N. SILVA MEZA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Registro de la SCJN en el programa Memoria del Mundo de la UNESCO*. III. *El amparo mexicano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948*. IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Los acervos históricos resguardados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, Suprema Corte o SCJN), y en particular los juicios de amparo promovidos durante la segunda mitad del siglo XIX, son un testimonio del nacimiento de una institución jurídica incorporada en los sistemas constitucionales de protección de derechos de diversos países del mundo.

El presente trabajo se centrará, en una primera parte, en las acciones llevadas a cabo por la SCJN relacionadas con (II) la postulación de expedientes al programa Memoria del Mundo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Posteriormente se abordará, en una segunda parte, un análisis jurídico sobre (III) cómo el amparo, en tanto proceso judicial mexicano, dio origen a la inclusión del derecho a un recurso judicial efectivo en el artículo 8o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) de

---

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1995-2015); ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (2011-2014). Actualmente es investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



1948.<sup>1</sup> Por último, se hará una breve mención de la tarea de la Suprema Corte para facilitar el acceso a los servicios de consulta, particularmente desde el inicio de la Décima Época.

## II. REGISTRO DE LA SCJN EN EL PROGRAMA MEMORIA DEL MUNDO DE LA UNESCO

Con el fin de promover el patrimonio documental, evitar la amnesia colectiva y hacer un llamamiento para resguardar y difundir los fondos documentales más importantes de todo el mundo, la UNESCO creó el programa Memoria del Mundo en 1992.<sup>2</sup>

Los objetivos del programa tienen que ver con crear una lista de colecciones de bibliotecas y de fondos de archivos de relevancia mundial para proteger el patrimonio documental y ayudar a las redes de expertos a intercambiar información, así como obtener recursos para la preservación del material documental y el acceso a éste.

Cada dos años, la UNESCO invita a que se presenten nuevas candidaturas para su inscripción en el Registro Memoria del Mundo, en sus tres categorías, a saber: de valor nacional, de valor regional y de valor universal.

Las nominaciones deben hacerse preferentemente a través de las comisiones nacionales para la UNESCO o de los comités nacionales de la Memoria del Mundo establecidos en los países de origen; por otra parte, las propuestas deben basarse en los criterios de selección que se indican en el documento *Memoria del mundo: directrices para la salvaguardia del patrimonio documental*, que estipula que el principal criterio para la inscripción de un documento en el Registro es la relevancia universal del patrimonio documental.<sup>3</sup>

Una vez presentadas las candidaturas para la inscripción en el Registro son evaluadas por un grupo de expertos, el Subcomité del Registro y el Comité Consultivo Internacional (IAC, por sus siglas en inglés), que comunica sus recomendaciones a la directora general para que tome la decisión definitiva.

Hasta 2013 se habían inscrito en el Registro del Programa Memoria del Mundo un total de 301 colecciones presentadas por 102 países, 4 organi-

---

<sup>1</sup> Sobre la temática puede consultarse la obra colectiva de Tortolero Cervantes, Francisco y Pérez Vázquez, Carlos, *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El patrimonio documental de la SCJN: una postulación a la UNESCO*, México, SCJN, 2015.

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/memory-of-the-world/homepage/> (fecha de consulta: 27 de junio de 2016).

<sup>3</sup> Disponible en: <https://mozvlac.files.wordpress.com/2012/05/directrices-es-20021.pdf> (fecha de consulta: 27 de junio de 2016).

zaciones internacionales y una fundación privada. Se han creado registros regionales para los comités de la Memoria del Mundo de Asia y el Pacífico (MOWCAP) y de América Latina y el Caribe (MOWLAC), y un número creciente de países ha creado ya registros nacionales.<sup>4</sup>

Durante los años en que presidí la SCJN se llevaron a cabo las siguientes postulaciones en los tres registros enunciados:

- Postulación nacional: *La administración de la justicia federal durante el final del porfiriato, la Revolución y la pos-Revolución* (muestra de expedientes del periodo 1898-1928),<sup>5</sup> misma que recibió el Registro Memoria del Mundo de México, de la UNESCO, el 23 de junio de 2014.
- Postulación regional: por el reconocimiento que hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la SCJN por el expediente varios 912/2010 (*caso Radilla Pacheco*),<sup>6</sup> La entrega del reconocimiento por parte del Comité Regional del Programa Memoria del Mundo de la UNESCO para América Latina y el Caribe se llevó a cabo el 18 de febrero de 2014.
- En paralelo, se presentó la postulación de expedientes judiciales para el proyecto Registro de la Memoria del Mundo de la UNESCO en su categoría internacional: *Expedientes sobre el nacimiento de un derecho: el recurso efectivo como aportación del juicio de amparo mexicano a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*.

Esta última postulación, que sirve como objeto de análisis del presente trabajo, buscó demostrar cómo el amparo mexicano había empezado a construir la noción de “recurso judicial efectivo” cerca de un siglo antes de que las Naciones Unidas convocaran a redactar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

El grupo de expertos externos, contratados para preparar las consideraciones del formulario de postulación ante la UNESCO, partieron de la hipótesis de que en México surgió un derecho nuevo, y que esa creación impactó directamente al momento de redactar el artículo 8o. de la Declara-

---

<sup>4</sup> En cuanto a la relevancia de este reconocimiento, los países con mayor número de registros (en la categoría internacional) del programa Memoria del Mundo son Alemania, con 21 registros; Polonia, con 14 registros; Austria, Rusia y Corea, con 13 registros, y México, con 12 registros, con lo cual tiene el primer lugar de América y el sexto mundial.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/node/124> (fecha de consulta: 27 de junio de 2016).

<sup>6</sup> Disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/node/125> (fecha de consulta: 27 de junio de 2016).

ción Universal de Derechos Humanos de 1948: “Toda persona tiene derecho a un recurso judicial *que lo ampare* contra actos de la autoridad”.

Aunque el término “amparo” no podía ser traducido de forma literal en las versiones finales de otros idiomas (a saber: ni en inglés ni en francés), logró predominar en la versión castellana. Sin embargo, como se verá en la segunda parte de este trabajo, el concepto está manifiesto en todas las versiones, frente a la terminología propia de la tradición anglosajona del *habeas corpus*.

La selección de expedientes judiciales, efectuada con la colaboración del personal de las Casas de la Cultura Jurídica y del Centro de Documentación y Análisis de la SCJN, y que fueron sometidas a los comités de la UNESCO en 2013, abarca un lapso fundamental para la construcción del amparo (1871-1930) y cubre una gama importante de derechos individuales, lo cual demuestra que el amparo mexicano se construyó como un recurso judicial efectivo que, con relativa rapidez, gozó de la confianza social, incluso en épocas autoritarias, para acotar las decisiones de la autoridad.

Cabe destacar que durante el periodo que se seleccionaron estos documentos, la protección de los derechos en el mundo se encontraba en una fase incipiente. Sin haber sido el primer país que confiara esa tarea a sus jueces, sí se puede considerar como uno de los precursores.

*Preparación de la postulación: equipo de expertos externos y áreas de la SCJN involucradas*

La justificación de esta candidatura al programa Memoria del Mundo fue elaborada por un grupo de investigadores con formaciones doctorales diversas y complementarias, como el derecho público, la historia, la sociología jurídica, la ciencia política, la historia del derecho o la literatura.<sup>7</sup> A

---

<sup>7</sup> Octavio Herrera Pérez. Doctor en Historia por El Colegio de México; profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Tamaulipas; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

Rafael Estrada Michel. Director general del Instituto Nacional de Ciencias Penales; consejero de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; investigador nacional, nivel 2.

Mauricio Iván del Toro Huerta. Licenciado en derecho; candidato a doctor; especialista en derecho internacional de los derechos humanos; secretario instructor en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Alberto Abad Suárez Ávila. Licenciado en Derecho; candidato a doctor; investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Rodrigo Santiago Juárez. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

los coordinadores de la obra<sup>8</sup> les tocó desarrollar las líneas argumentativas, que al final fundaron la candidatura y en torno a las cuales se estructuraron los capítulos del libro *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El patrimonio documental de la SCJN: una postulación a la UNESCO*, SCJN, 2015.

Cabe señalar que, en años anteriores, el personal de la Suprema Corte adscrito al Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes ha destinado tiempo y recursos cuantiosos para concentrar, relocalizar, catalogar, digitalizar y clasificar millones de documentos, acercándose a diversas asociaciones de archivos, con el objeto de homologar el resguardo y custodia de los fondos documentales con los estándares internacionales más estrictos que rigen esta actividad técnica. El reto que ahora queda es ampliar los alcances de esta colección, haciendo más amigable la consulta a cualquier persona interesada.

De igual manera, el personal de la Suprema Corte, en la Ciudad de México y en varias ciudades del interior del país (Casas de la Cultura Jurídica), fue el encargado de llevar a cabo la diligente y eficaz labor de búsqueda de los materiales solicitados. Sin su ayuda, los plazos de la convocatoria habrían sido excedidos.

Una vez realizada una primera selección de documentos que se consideraron pertinentes, las hipótesis del equipo de investigadores fueron pasadas por el tamiz de la Dirección de Estadística Judicial de la SCJN (dependiente de la Unidad de Relaciones Interinstitucionales, URI), quien auxilió a que la selección de expedientes fuera representativa del universo documental que pudiera justificar la postulación.

Por su parte, la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis estuvo a cargo de publicar los resultados de las investigaciones del grupo de trabajo en un libro intitulado *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El patrimonio documental de la SCJN: una postulación a la UNESCO*, que logró ser publicado en tiempo récord durante 2015 con amplios estándares de calidad.

Los miembros del comité de la UNESCO para América Latina, con quienes se realizaron varias reuniones desde el lanzamiento de la candida-

---

<sup>8</sup> Francisco Tortolero Cervantes. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de París I; licenciado en Derecho por la UNAM; investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Carlos Pérez Vázquez. Licenciado en Derecho por la UNAM; maestro en Derecho por la Universidad de Harvard; doctor en letras modernas por la Universidad Iberoamericana; socio-director del Centro por un Recurso Efectivo, A. C.; profesor de Derechos humanos en la Facultad de Derecho de la UNAM.

tura en 2013, orientaron al equipo de investigación para responder “qué características tienen estos documentos que no se puedan encontrar en ningún otro archivo del mundo”. Entre ellos se destacan los consejos de tres de sus integrantes: la doctora Rosa María Fernández de Zamora, presidenta del Comité Mexicano de Memoria del Mundo de la UNESCO y directora del Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas de la UNAM; Alicia Gojman de Bakal, directora del Archivo Ashkenazi (único archivo privado hasta el día de hoy con reconocimiento internacional de la UNESCO), y Yolia Tortolero, integrante de los comités de la UNESCO de Memoria del Mundo y anterior directora de investigación en el Archivo General de la Nación.

Finalmente, el reconocimiento fue otorgado por la UNESCO el 9 de octubre de 2015 en Abu Dhabi,<sup>9</sup> y entregado formalmente a la SCJN por conducto del ministro José Ramón Cossío Díaz durante la Feria Internacional del Libro del Palacio de Minería, el 21 de febrero de 2016.

En esa oportunidad, el ministro Cossío señaló:

Es un muy importante reconocimiento para todos, yo lo recibí hoy a nombre del ministro presidente, de los señores ministros, de los señores consejeros y la verdad hay que decirlo, de todos los jueces y magistrados del país, porque en esta parte es un reconocimiento general a todo lo que el Poder Judicial de la Federación ha estado haciendo no sólo ahora, sino históricamente, por la protección de los derechos humanos.<sup>10</sup>

Esta clase de experiencias compartidas resultaron cruciales al momento de elaborar la candidatura, siendo la primera vez que un tribunal recibe este reconocimiento (en la categoría internacional de Memoria del Mundo de la UNESCO) en todo el mundo.

---

<sup>9</sup> Disponible en: <http://en.unesco.org/news/international-advisory-committee-inscribes-47-new-nominations-unesco-memory-world-register> (fecha de consulta: 26 de junio de 2016); <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/access-by-year/New-inscriptions-on-the-International-Memory-of-the-World-Register-%282014-2015%29> (fecha de consulta: 26 de junio de 2016).

Sobre la temática pueden consultarse Pérez Vázquez, C., “El juicio de amparo, Memoria del Mundo”, *El Universal*, 12 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-perez-vazquez/nacion/2015/10/12/el-juicio-de-amparo-memoria-del#.VhutYEq-lSE.facebook> (fecha de consulta: 26 de junio de 2016); Tortolero Cervantes, F., “El amparo mexicano es ahora patrimonio de la humanidad”, *El Informador.mx*, 14 de octubre de 2015, disponible en: <http://opinion.informador.com.mx/Columnas/2015/10/14/el-amparo-mexicano-es-ahora-patrimonio-de-la-humanidad/> (fecha de consulta: 26 de junio de 2016).

<sup>10</sup> Véase Reportaje Canal Judicial, disponible en: <https://canaljudicial.wordpress.com/2016/02/22/62055/> (fecha de consulta: 26 de junio de 2016).

### III. EL AMPARO MEXICANO EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS DE 1948

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.

Los derechos protegidos por el juicio de amparo, de orígenes remotos españoles pero de franca hechura del siglo XIX mexicano, abarcan desde la propiedad, la libertad, la igualdad, la seguridad y la vida de personas, ya sean nacionales y/o extranjeras.

En 1946, la ONU encargó a Eleanor Roosevelt encabezar los trabajos de redacción de una declaración de derechos en común para todos los países. La encomienda no era sencilla dada la confrontación de percepciones.

Durante el proceso de gestación, deliberación y aprobación de la DUDH de 1948 se evaluaron diversas propuestas respecto de la noción de “recurso efectivo” y quién era el sujeto de dicho derecho. En torno al concepto de individuo existía una división tajante entre los dos bloques ganadores de la guerra.

Los aliados pugnaban por incluir el *habeas corpus*, que ponía en el centro al individuo, defendiéndose frente al Estado. El bloque comunista consideraba que los derechos no podían entenderse si no era por ser reconocidos a una colectividad (de campesinos, de trabajadores). Así ocurría desde la Rusia zarista.

La tradición anglosajona del *habeas corpus* pareció demasiado específica, ya que se centraba en la integridad corporal. En los debates de las delegaciones nacionales predominó el planteamiento presentado por los diplomáticos mexicanos, al ser el amparo un juicio contra el abuso del poder en todas sus formas posibles. La propuesta se centró en el reconocimiento expreso de una garantía internacional a los derechos de la persona humana, que hasta ese momento sólo eran garantizados por cada nación a través de sus Constituciones.

Dicha iniciativa, calificada de novedosa, llenó un vacío en la DUDH. Se puede afirmar que ochenta años antes de la redacción de una carta universal de derechos, el amparo mexicano ya empezaba a erigirse como recurso efectivo contra los abusos del poder, y que gozó de la confianza social, incluso en épocas autoritarias. De este modo, la diplomacia mexicana planteó una moción que destrabó las posturas enfrentadas.

Al final de la tercera reunión, el delegado mexicano Pablo Campos Ortiz, en su alocución ante la Asamblea General de la Organización de las Na-

ciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en el Palacio Chaillot de París,<sup>11</sup> afirmó que para la DUDH, aunque no constituyera una obligación jurídica, los Estados debían observar “siempre la base, amplísima y firme, para la realización de uno de los propósitos más altos de las Naciones Unidas: promover el respeto universal de los derechos humanos”. Dentro de un orden internacional de paz —continuaba el delegado mexicano—, era indispensable un régimen de respeto a los derechos de la persona humana, siendo lo más importante un recurso judicial efectivo.

El impacto positivo de este recurso, a través del artículo 8o. de la DUDH, generó las condiciones propicias para el desarrollo de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, como elemento clave de la regla del agotamiento previo de los recursos internos, norma básica del principio de complementariedad y subsidiariedad que caracteriza el conjunto del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta aportación de la tradición mexicana del amparo en 1948 fue reconocida por otros de los participantes en la Tercera Asamblea de la ONU. René Cassin, integrante del Comité de Redacción (como delegado de Francia) y encargado de la propuesta inicial,<sup>12</sup> señaló que, en su opinión, la delegación mexicana fue la autora de un texto muy importante, el artículo 8o., siendo su principal promotor el señor Campos Ortiz, cuya proposición consideró como “sumamente acertada”.<sup>13</sup>

Ejemplos que dan cuenta de la importancia de ese derecho se advierten en la proyección del amparo como recurso efectivo en el ámbito universal y regional a partir de su incorporación en tratados internacionales posteriores a la DUDH.

A la propuesta de nuestro gobierno se unió la de diplomáticos latinoamericanos. En México, así como en otros países de Latinoamérica, funcionaba el amparo desde un siglo atrás, con diversas modalidades, para garantizar al individuo (y a ciertos colectivos) el goce de sus derechos frente a la autoridad; pero aquello no era una constante en el mundo. De ahí que

---

<sup>11</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, SRE, 1948, p. 131.

<sup>12</sup> Toro Huerta, Mauricio Iván del, “Anexo II”, *La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional* (fascículo 2), México, CNDH, 2012, p. 51, disponible en: [http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH\\_99.pdf](http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_99.pdf) (fecha de consulta: 27 de junio de 2016).

<sup>13</sup> Cassin, René, “El problema de la realización efectiva de los derechos humanos en la sociedad universal”, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 397, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=848> (fecha de consulta: 27 de junio de 2016).

nuestro ejemplo continental sirviera para ofrecer una solución ante los retos de la posguerra.

De esta manera, se reconoció internacionalmente que el derecho a un recurso efectivo es la vía idónea para garantizar tanto la protección a los derechos humanos como una adecuada reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, como elemento central del derecho de acceso a la justicia, lo que contribuyó a la consolidación del derecho de amparo nacido en el sistema jurídico mexicano.

En suma, la universalización y posterior generalización del derecho a un recurso efectivo implicó la conformación de una garantía institucional respecto a la estructuración de los sistemas de protección de los derechos humanos, al interior de cada país y en el ámbito internacional.

Recapitulando a partir de las afirmaciones de René Cassin en 1948, México propuso la noción de recurso efectivo, porque existía detrás de ésta la declaración aprobada en Bogotá en febrero de ese mismo año; pero reconoció que tales elementos no figuraban en el proyecto primitivo de la DUDH. Cassin “rinde por ello homenaje no solamente al hombre que hizo la proposición, sino al país que posee una institución llamada amparo”.<sup>14</sup>

Así, quedó plasmado en el artículo 8o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo... que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.

#### IV. CONCLUSIONES

El propósito institucional de presentar una postulación razonada al programa de la UNESCO tuvo aparejada la intención de facilitar la difusión y el estudio de los materiales documentales que resguarda la SCJN. A partir de este reconocimiento internacional, ese objetivo se convierte en un compromiso frente a los justiciables, pero también frente a cualquier individuo de cualquier país que esté interesado en entender la forma en que se gestaron los mecanismos para garantizar los derechos humanos en el plano internacional.

En la actualidad, la SCJN, como entidad responsable del resguardo de los documentos judiciales, es una institución encargada de facilitar al público la consulta de éstos y muchos otros expedientes. A partir de este reconocimiento de la UNESCO, estos materiales constituyen el patrimonio documental que no sólo interesa a los mexicanos, sino que también la cons-

---

<sup>14</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 397.



trucción de este recurso judicial explica y abona a una mejor comprensión de los momentos fundacionales de la historia universal de los derechos humanos.

Debido a la relevancia del amparo mexicano, como creación original surgida en 1841 en Yucatán, la SCJN consideró importante dirigir su actuación futura al propósito de atraer el interés no sólo de especialistas jurídicos, sino también de cualquier otra disciplina que pueda encontrar en estos acervos una riqueza documental, muestra de la evolución histórica, política, económica, antropológica, cultural, literaria o artística de nuestro país. Es en este propósito que se busca dar a conocer la nueva actitud con la que los funcionarios de la SCJN deberán atender al público usuario, mirando en todo momento por la máxima publicidad de los acervos y documentos resguardados por la institución.

Si los archivos de la Suprema Corte contienen información valiosa para entender mejor la evolución que ha tenido nuestro sistema constitucional, lo cierto es que puede entonces explicar también algunas de las características de nuestro inconsciente colectivo, de nuestro devenir simbólico, ese que nos permite mantener la interacción social, todavía hoy, y nos permite identificarnos como mexicanos. Es en este contexto que el certificado que recibe la Suprema Corte el día de hoy, debe medirse.<sup>15</sup>

Actualmente, la Suprema Corte de México le da continuidad a la generación de estándares normativos del más alto nivel de protección a una muy amplia gama de derechos individuales. La evolución de su jurisprudencia, que ya rebasa los 150 años, da cuenta de una labor sustantiva que, desde sus orígenes, se ha basado fundamentalmente en peticiones de amparo, las cuales fueron concedidas a individuos por jueces federales.

La continuidad de la protección que se deriva del juicio de amparo, así como los ajustes legislativos posteriores (como la importante reforma en materia de derechos humanos publicada en 2011), explican en buena medida por qué el 10 de diciembre de 2013 este alto tribunal recibió el Premio de Naciones Unidas que otorga cada cinco años la Organización de las Naciones Unidas. La justificación del premio se basó en que

...la Suprema Corte de Justicia de la Nación provee protección real de los derechos constitucionales de los ciudadanos y los residentes en dicho país.

---

<sup>15</sup> Silva Meza, Juan N., “Discurso del señor ministro presidente con motivo de la Recepción del Certificado que acredita el expediente Radilla como parte del acervo reconocido por el Programa «Memoria del Mundo» de la UNESCO”, 18 de febrero de 2014.

Esta Corte ha logrado importantes progresos en la promoción de los derechos humanos a través de sus interpretaciones y de la aplicación de la Constitución mexicana y sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos; asimismo, ha fijado importantes estándares de derechos humanos para México y la región latino-americana.<sup>16</sup>

Por todo ello, el público usuario de los servicios del más alto tribunal tiene que saber que tales distinciones significan para el Poder Judicial compromisos institucionales que deberán repercutir en un mejor acceso a la información.

Es la primera vez en la historia de este Premio que se entrega a una corte nacional o un tribunal nacional o supranacional.

La Suprema Corte de Justicia mexicana entiende este reconocimiento como un estímulo al trabajo que ha realizado para implementar las reformas constitucionales del 2011 que dieron origen al inicio de la Décima Época jurisprudencial y que marcaron el inicio de la reconstrucción constitucional del país, que al máximo tribunal corresponde orientar y por el cual ya había recibido un apoyo y aliento tanto en México como en el extranjero.<sup>17</sup>

...aceptamos el premio sin regateos, pues aunque los juzgadores no trabajamos para recibir reconocimientos o felicitaciones, sabemos que esta distinción sirve para amplificar la visión jurídica que compartimos con las

---

<sup>16</sup> “Ginebra, 9 de diciembre de 2013. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navi Pillay, felicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la obtención del Premio de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. «El trabajo de la Suprema Corte de Justicia ha sido crucial para promover el desarrollo e implementación del derecho internacional de los derechos humanos en México», dijo Pillay. Esta es la primera vez que el Premio de Derechos Humanos es concedido a un tribunal. «El hecho de que se otorgue este premio a una alta corte es un claro reflejo del esencial papel que el Poder Judicial tiene en la protección de los derechos humanos. Los jueces, a todos los niveles, son garantes de los derechos humanos», añadió la Alta Comisionada. Subrayó el papel fundamental de la Suprema Corte de Justicia en la implementación de la emblemática reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y las importantes decisiones tomadas por la Corte para avanzar en la protección de los derechos humanos en temas como el alcance de la jurisdicción militar, el interés superior del niño, los derechos de los pueblos indígenas, la prohibición de la tortura y la libertad de expresión. La Suprema Corte de Justicia ha hecho suyo no solamente el derecho internacional de los derechos humanos, sino también las normas del sistema interamericano de derechos humanos, lo cual muestra cómo se refuerzan entre sí ambos ordenamientos jurídicos...”. Comunicado de prensa de Naciones Unidas, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/modal/files/NaviPillay.pdf> (fecha de consulta: 27 de junio de 2016).

<sup>17</sup> Silva Meza, Juan N., “Discurso del señor ministro presidente al dar inicio de la sesión del Pleno de la SCJN”, 5 de diciembre de 2013.

Naciones Unidas, basada en el respeto irrestricto a la dignidad de todas las personas, soporte del sistema constitucional mexicano.<sup>18</sup>

De lo anterior se desprende que en la SCJN dichas distinciones no se asumen como un mero galardón, sino que implican implementar medidas concretas para facilitar el acceso a los servicios de consulta de expedientes como medida fundamental en el acceso a la información, particularmente frente a los cambios estructurales impulsados por las reformas constitucionales de los últimos años.

---

<sup>18</sup> Silva Meza, Juan N., “Discurso Tercer Informe Anual de Labores”, 13 de diciembre de 2013.

## LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL JUICIO DE AMPARO: LA CONTRIBUCIÓN MEXICANA A LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS DE HUMANOS

Mauricio Iván del TORO HUERTA\*

SUMARIO: I. *A manera de introducción: la memoria institucional como ejercicio cultural.* II. *El escenario internacional: el proceso de adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos.* III. *La ruta del consenso internacional.* IV. *Una (aparente) batalla conceptual: del habeas corpus al juicio de amparo.* V. *El desarrollo progresivo y la trascendencia del amparo en el conjunto del DIDH.* VI. *Comentario final: la enseñanza de la historia.*

### I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: LA MEMORIA INSTITUCIONAL COMO EJERCICIO CULTURAL

No hay institución jurídica que identifique tanto la influencia de México en el sistema internacional, y entre el concierto de las naciones, como el juicio de amparo. Larga es la historia de esta institución y amplias sus proyecciones, siendo la principal de éstas su incorporación en el artículo 8o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada el 10 de diciembre de 1948 en París,<sup>1</sup> así como, meses antes, en el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada durante los trabajos de la IX Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá, Colombia, en abril del mismo año.<sup>2</sup>

---

\* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid; secretario instructor en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> “Artículo 8o. 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 y la ley”.

<sup>2</sup> “Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia

Como lo expresó, en su momento, un destacado jurista y promotor de la internacionalización del amparo, Felipe Tena Ramírez: “el amparo nació para proteger al ser humano en sus derechos fundamentales, entre ellos su dignidad como persona y su autodeterminación como ser libre, frente al comportamiento arbitrario de la autoridad, investida de la facultad de mando y de la fuerza pública”. Éste es el sentido “más puro y auténtico” de una institución jurídica “que nació de las rotas entrañas de la nacionalidad”, la que México ofrece al mundo y “se ha esmerado en dar a conocer, primero en Bogotá y después en París”.<sup>3</sup>

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) promovió exitosamente la incorporación de diversos expedientes de amparo en el acervo del patrimonio documental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su programa de Memoria del Mundo. La postulación fue aprobada y se han rescatado del olvido una serie de expedientes que ilustran la función del juicio de amparo en el ordenamiento jurídico mexicano y que fueron, de alguna manera, la fuente material de inspiración de la propuesta de las delegaciones mexicanas en Bogotá y París durante los procesos de redacción y adopción de los referidos instrumentos internacionales, que son la base de la construcción progresiva del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) en su ámbito regional y universal, respectivamente.<sup>4</sup>

El debido resguardo de los expedientes que dieron sustento a la iniciativa mexicana ayuda a reconstruir la historia de un derecho humano esencial. La conservación, el análisis crítico y la adecuada difusión de estos archivos

---

lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.

<sup>3</sup> Como lo recuerda el mismo autor: “Con motivo de la IX Conferencia Internacional Americana, llamada a celebrarse en Bogotá de marzo a mayo de 1948, planteamos al entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jaime Torres Bodet, la posibilidad de recomendar a la conferencia la adopción de nuestro juicio de amparo como técnica defensora, común y homogénea, de los derechos de la persona: aceptada la idea, se nos encomendó el estudio básico respectivo, el cual fue publicado en la *Revista Mexicana de Derecho Público* («La declaración internacional de los derechos del hombre y su protección mediante el amparo», *Revista Mexicana de Derecho Público*, vol. I, núm. 4, México, abril-junio, 1947)”. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, “La función del amparo mexicano en la protección internacional de los derechos humanos”, *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 400-404.

<sup>4</sup> Tortolero, Francisco y Pérez, Carlos (coords.), *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El patrimonio documental de la SCJN: una postulación a la UNESCO*, México, SCJN, 2015. El presente texto retoma parte de lo expresado en mi contribución a dicha obra, con el artículo “Raíces mexicanas del artículo 8 de la DUDH: texto, contexto y proyección internacional”, pp. 241-290.

contribuye a rescatar una experiencia nacional ineludible en la cultura jurídica nacional. De esta forma, el resguardo de la memoria institucional representa un ejercicio de fortalecimiento de la cultura judicial. En su conjunto, el proceso de reconstrucción de una institución jurídica tan arraigada en nuestro país permite también valorar su importancia en la actualidad, a raíz de las trascendentales reformas en materia de amparo y derechos humanos de 2011 y de la expedición de la “Nueva Ley de Amparo” en 2013.<sup>5</sup>

La vocación humanitaria primigenia de la institución —concebida para amparar a las personas de actos violatorios de sus derechos fundamentales— se ve fortalecida ahora en nuestro país a partir de la inclusión expresa de la protección judicial de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, potencializada su protección y garantía a través del nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad —definido por la SCJN en el expediente varios 912/2010 (el denominado *caso Radilla*, que también ha merecido el registro en la Memoria del Mundo por la UNESCO),<sup>6</sup> precisado por criterios de jurisprudencia posteriores, particularmente aquellos derivados de la contradicción de tesis 293/2011—,<sup>7</sup> y es-

---

<sup>5</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y de la nueva Ley de Amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2013.

<sup>6</sup> De la determinación adoptada en el expediente varios 912/2010 —relacionado con el cumplimiento por parte del Poder Judicial federal, de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitida en el *caso Radilla Pacheco* (sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209)— derivaron, entre otras, las siguientes tesis: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”; “PARÁMETRO DE CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”; “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”. Sobre el tema véanse, entre otros, Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *El caso Radilla. Estudio y documentos*, México, Porrúa, 2012; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *Jurisprudencia militar y derechos humanos. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa-UNAM, 2011, y Toro Huerta, Mauricio del, “Perfiles históricos y judiciales del caso Rosendo Radilla Pacheco”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*, México, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 79-112.

<sup>7</sup> El Pleno de la SCJN determinó que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia las siguientes tesis: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL” y “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”.

timulada por el creciente diálogo jurisdiccional entre tribunales nacionales e internacionales, bajo la perspectiva hermenéutica de la norma más favorable a la protección de los derechos y libertades de las personas (principio pro persona).

El denominado “nuevo paradigma constitucional” en la protección de los derechos humanos que se está construyendo en nuestro país por medio de frágiles (esperemos duraderos y cada vez más robustos) consensos constitucionales no se entendería a cabalidad si se ignoran los vaivenes de las instituciones jurídicas desde sus orígenes y la necesaria ampliación de sus horizontes a partir de su desarrollo progresivo. La perspectiva histórica resulta tan importante como la reflexión crítica sobre el papel actual de las instituciones nacionales (sus operadores, sus perspectivas, sus normas y sus principios) en la protección y garantía de los derechos humanos.<sup>8</sup>

La consolidación de ese “nuevo paradigma”, que aumenta el horizonte constitucional, requiere, entre otros aspectos, del recuento diario de la historia judicial; del estudio crítico de sus errores y aciertos; de la forma en que se analizan y argumentan los casos; de la formación y actualización constante de los operadores de justicia, y de la apertura a nuevas perspectivas éticas, interdisciplinarias e interculturales en la protección de los derechos humanos. Ello implica también apostar por la memoria individual y colectiva de nuestra historia jurídica, de sus instituciones y de sus principales protagonistas en el despliegue del “entramado judicial”, y entre ellos las víctimas, que ejemplifican (en su condición) la fragilidad y (en su resistencia) la fortaleza de la persona humana frente al abuso del poder, la exclusión, la desigualdad y el olvido.<sup>9</sup>

El presente documento es una reflexión sobre el proceso que llevó a la incorporación del derecho a un recurso efectivo en la DUDH sobre la base

---

<sup>8</sup> Véanse, entre otros, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011; García Ramírez, Sergio y Morales, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2a. ed., México, Porrúa, 2012; Salazar, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2014.

<sup>9</sup> Cfr. Dutrénit Bielous, Silvia, “Historia y derechos humanos”, en Estévez, Ariadna y Vázquez, Daniel (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, Flasco-CISAN, 2013, pp. 107-134; Toro Huerta, Mauricio del, “Justicia desde el olvido: violencia contra las mujeres en situación de conflicto armado y deber de memoria en la jurisprudencia interamericana”, en Montoya, Isabel (coord.), *Las mujeres en los conflictos armados: el papel del derecho internacional humanitario*, México, Fontamara-SCJN, 2014, pp. 131-174; Academia Universal de las Culturas, *¿Por qué recordar? Foro Internacional Memoria e Historia*, Buenos Aires, Granica, 2006.

de la propuesta de la delegación mexicana. Con ello se busca destacar la importancia de la proyección internacional del juicio de amparo y sus desarrollos posteriores, que nos sirven en la actualidad como parámetros para el análisis de la eficacia de los recursos judiciales en el ámbito nacional.

## II. EL ESCENARIO INTERNACIONAL: EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

La DUDH, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en París el 10 de diciembre de 1948, es la respuesta de la comunidad internacional a los horrores del nazismo y de la Segunda Guerra Mundial; representa el esfuerzo más significativo de los Estados para incorporar en un solo catálogo los derechos mínimos de las personas para una vida digna, y expresa el vínculo necesario entre la paz internacional y el respeto a los derechos humanos. La Declaración es la base del desarrollo progresivo del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Su impacto en el conjunto del *corpus iuris* del DIDH, así como en los diferentes sistemas regionales, es innegable y significativo.<sup>10</sup>

Durante el proceso de gestación, deliberación y aprobación de la DUDH se recogieron pareceres, opiniones y propuestas de diferentes personas, organizaciones y Estados, a partir de diversas perspectivas ideológicas y tradiciones jurídicas, que derivaron en múltiples propuestas e iniciativas para incluir “viejos” y “nuevos” derechos en los diferentes borradores y proyectos.<sup>11</sup> En el trayecto, las naciones latinoamericanas participaron activamente.<sup>12</sup> Del conjunto destaca el texto del artículo 8o. de la DUDH, que

---

<sup>10</sup> A. G. Res 217 A (III), ONU, Doc A/810 p. 71 (1948). La Declaración fue aprobada por 48 votos a favor, ninguno en contra y sólo 8 abstenciones (República Socialista Soviética de Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, República Socialista Soviética de Ucrania, la Unión Soviética, la Unión Sudafricana y Arabia Saudita). Cfr. Schabas, William, *The Universal Declaration of Human Rights. The Travaux Préparatoires*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2013.

<sup>11</sup> Cassin, René, “La Declaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, *Recueil des Cours*, vol. 79, 1951-II, pp. 239-367; Glendon, Mary Ann, *Un mundo nuevo: Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*, trad. de Pedro de Jesús Pallares, México, Fondo de Cultura Económica-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Universidad Panamericana, 2011; Morsink, Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1999, y Toro Huerta, Mauricio I. del, *La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012.

<sup>12</sup> Glendon, Mary Ann, “The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 27-39.



—como lo ha expresado el jurista brasileño Antonio Cançado Trindade— “representa la contribución latinoamericana por excelencia a la Declaración Universal”,<sup>13</sup> y que René Cassin —uno de sus principales “padres redactores”— definió como “uno de los más importantes de la Declaración”.<sup>14</sup>

La propuesta de inclusión al texto de la DUDH del derecho a un recurso efectivo fue presentada por la delegación mexicana a través del embajador Pablo Campos Ortiz, en una fase avanzada del proceso de redacción del borrador final, durante los trabajos de la Tercera Comisión de la Asamblea General (Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales) en las reuniones 111, 112 y 113 de dicha Comisión, que fueron celebradas en el Palais de Chaillot, en la ciudad de París, Francia, del 23 a 26 de octubre de 1948.<sup>15</sup>

La intención original de la propuesta era adicionar un nuevo artículo al texto del borrador; no obstante, en un primer momento, la misma fue incorporada como un segundo párrafo del artículo 6o. del borrador de la Tercera Comisión, relacionado con el principio de igualdad y la prohibición a toda discriminación. Posteriormente, la propuesta pasaría a ser el artículo 9o. del proyecto sometido a la Asamblea General,<sup>16</sup> y, finalmente, se adoptaría el actual artículo 8o. de la DUDH.

La aprobación del texto propuesto por el embajador mexicano Pablo Campos tanto por la Tercera Comisión como por la Asamblea General, y la incorporación del juicio de amparo, como derecho a un recurso efectivo, dentro del catálogo de la DUDH, implicó la universalización de una institución protectora contra los abusos y arbitrariedades del poder, que encuentra sus raíces en diversas tradiciones e instituciones jurídicas implicadas en la figura del “juicio amparo” previsto en la legislación mexicana desde mediados del siglo XIX, entre ellas el *habeas corpus* de origen inglés y con

---

<sup>13</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Los aportes latinoamericanos al derecho y a la justicia internacionales”, en Cançado Trindade, Antônio Augusto y Martínez Moreno, Alfredo, *Doctrina latinoamericana del derecho internacional*, San José, Corte IDH, 2003, t. I, p. 59.

<sup>14</sup> Cassin, René, “L’homme sujet de droit international et la protection de l’homme dans la société universelle”, *La technique et les principes du droit public. Études en l’honneur de Georges Scelle*, París, LGDJ, 1949, t. I, pp. 83 y 84, cit. por Le Bot, Olivier, “Le droit au recours comme garantie des droits fondamentaux: l’article 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l’homme”, *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux (CRDF)*, núm. 7, 2009, p. 116.

<sup>15</sup> Doc. A/C.3/SR.111-113. Sobre los trabajos preparatorios véanse Weissbrodt, David y Hallendorff, Mattias, “*Travaux Préparatoires* of the Fair Trial Provisions —Articles 8 to 11— of the Universal Declaration of Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, 21.4, 1999, pp. 1061-1096; Le Bot, Olivier, *op. cit.*; Farrell, Brian, “Does the Universal Declaration of Human Rights Implicitly Guarantee a Right to Habeas Corpus?”, *Human Rights Brief* 16, núm. 1, 2008, pp. 2-5.

<sup>16</sup> Doc. A/777.

antecedentes en el derecho romano; el fuero de Aragón español; la revisión judicial norteamericana (*judicial review*), y la casación francesa.<sup>17</sup>

La iniciativa fue reconocida como novedosa y trascendente por los propios delegados durante los debates en la Tercera Comisión y en la misma noche en que se adoptó la DUDH. El hecho de que la versión en español del artículo 8o. de la DUDH conserve la alusión “que la ampare”, en referencia a la función específica del derecho a un recurso efectivo de toda persona, es también (o puede interpretarse como) un reconocimiento a su origen histórico y a la función protectora y reparadora que implica.

La inclusión del derecho a un recurso efectivo es el resultado de un amplio consenso, que a la postre proyectaría sus efectos sobre el conjunto del DIDH y del sistema de supervisión de los tratados internacionales, tanto en su dimensión procesal, en relación con su función en la aplicación de la regla del agotamiento previo de los recursos internos, como en su dimensión sustantiva, a partir de su función protectora y reparadora de las violaciones a los derechos humanos. En ambos aspectos, el derecho a un recurso efectivo supone el deber de los Estados de adoptar la legislación que garantice ese derecho, así como las medidas necesarias para hacerlo plenamente accesible a todas las personas y para desarrollar las posibilidades reales del mismo.

### III. LA RUTA DEL CONSENSO INTERNACIONAL

En su presentación inicial ante la Tercera Comisión de la Asamblea General, el embajador Campos Ortiz expresó la relevancia de la inclusión del derecho a un recurso efectivo en contra de los abusos de la autoridad a fin de asegurar el respeto de los derechos fundamentales,<sup>18</sup> y destacó que si bien la propuesta implicaba un derecho de carácter autónomo y novedoso frente al resto de las disposiciones del borrador, y por tanto debería considerarse en un nuevo artículo —como también lo estimaron los delegados de Cuba, Uruguay, Chile, Venezuela, Colombia, Egipto y Brasil—, la propuesta no implicaba una idea nueva en sí, sino que reflejaba un derecho ya incorporado en muchas leyes nacionales y en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas, así como que, en términos muy similares, el texto había sido adoptado por unanimidad

---

<sup>17</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “El juicio de amparo”, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 295-345, y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Breves notas sobre el amparo iberoamericano (desde el derecho procesal constitucional comparado)”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung-UNAM, 2006, pp. 3-39.

<sup>18</sup> Doc. A/C.3/SR.112, p. 234.

como “derecho a la justicia” en el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobado en la IX Conferencia Interamericana reunida en Bogotá, Colombia, en abril de 1948, en la cual el propio embajador Campos había participado como integrante de la delegación mexicana.<sup>19</sup>

Durante los debates de la Tercera Comisión, el representante uruguayo, Eduardo Jiménez de Aréchaga, destacó que la propuesta mexicana incorporaba, más que una cuestión de procedimiento de implementación, un nuevo derecho, y por tanto debería insertarse en un artículo separado. Por su parte, el representante de Cuba, Pérez Cisneros —participante también en los debates en Bogotá—, aludió a una propuesta similar de su delegación y solicitó que fuera incluida para ser analizadas de manera conjunta, considerando que sería impensable que en la Declaración estuviera ausente un artículo sobre el derecho de las personas a un recurso sencillo para la protección de sus derechos.<sup>20</sup>

En el mismo sentido se pronunció el delegado de Chile, Hernán Santa Cruz, destacando la pertinencia de la propuesta, dado que en el borrador de la Declaración no se incluía un artículo relacionado con la protección de los derechos de las personas contra abusos de autoridad, de ahí que la propuesta mexicana llenara una laguna evidente en el borrador, recordando que el texto del proyecto sometido a la tercera sesión de la Comisión de Derechos Humanos (Borrador de Ginebra) contenía una referencia al *habeas corpus*, pero fue suprimida del texto adoptado por dicha Comisión (Borrador de Lake Success).<sup>21</sup>

Con base en las observaciones realizadas y las propuestas relacionadas, y ante el respaldo de las delegaciones latinoamericanas, el delegado mexicano presentó un nuevo texto simplificado y, posteriormente, una propuesta consolidada de México, Chile y Venezuela como un segundo párrafo del artículo 6o. del borrador de la DUDH, que incluyó algunas de las propuestas generadas con la discusión.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Originalmente, la propuesta de adhesión mexicana reconocía, en términos similares a lo dispuesto en la Declaración Americana, el derecho de toda persona a un recurso judicial efectivo simple y rápido ante los tribunales, que lo ampare contra actos de autoridad que violen sus derechos constitucionales fundamentales.

<sup>20</sup> A/C.3/SR.112, pp. 232 y 233.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>22</sup> Doc. A/C.3/309, 25 de octubre de 1948. La versión en inglés del texto conjunto expresaba: “Everyone has the right to an effective judicial remedy by the competent national tribunals for acts violating his fundamental rights granted him by the constitution or by law”.

Durante la deliberación del texto hubo expresiones de apoyo, duda y rechazo. Si bien las delegaciones latinoamericanas manifestaron un claro respaldo, aludiendo, como lo hizo el delegado de Venezuela, Galo Plaza, que la propuesta incrementaba el valor práctico de la Declaración, otras delegaciones declararon tener dudas, como la yugoslava, cuyo representante externó su coincidencia con la idea de la propuesta, pero estimó difícil su aprobación, pues si bien encajaba perfectamente con los gobiernos del continente americano, no resultaba una idea de aplicación universal ahí donde no existía una clara diferencia entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Por su parte, las delegaciones de Francia, Reino Unido y Australia expresaron también dudas sobre el lugar apropiado de la propuesta, el cual, en su concepto, no era en la Declaración, sino en un convenio internacional, además de cuestionar el término “derechos constitucionales fundamentales”, que no sería aplicable a los países sin Constitución escrita, por lo que la idea, si bien novedosa, debería ser cuidadosamente analizada. Asimismo, la delegada norteamericana, Eleonor Roosevelt, manifestó su respaldo a una decisión mayoritaria, mas consideró innecesario el texto, ya que estimó suficientes las previsiones de otros artículos.

En un sentido más propicio a la inclusión del texto, los delegados de Grecia y Egipto propusieron incluirlo en el artículo 8o. del borrador, enfatizando, el primero de ellos, su sencillez y celeridad. El delegado de China, por otro lado, expresó dudas a partir de la necesidad de precisar la idea de un recurso ante tribunales nacionales, dado que en algunos países existían tribunales regionales o provinciales distintos de aquéllos; el de Venezuela prefirió la expresión “tribunales nacionales” que “recurso judicial”, pues este último término podría aludir también a tribunales internacionales, lo que anteriormente había sido excluido del contenido de la Declaración. Al respecto, el delegado francés, René Cassin, precisó que el concepto “tribunales nacionales competentes” hacía alusión a los órganos judiciales del Estado en donde se comete la violación, y no a los de la nacionalidad del demandante.

Por otra parte, el delegado chileno, Santa Cruz, externó su claro apoyo a la propuesta mexicana y expresó su desacuerdo con la propuesta de no incorporarla en la Declaración, sino en un convenio, sugiriendo también que debería incorporarse al entonces artículo 8o. del borrador, relacionado con la protección de los individuos en contra de los abusos de las autoridades o de otros individuos en casos de acusaciones criminales, que con la inclusión propuesta se verían complementados con una garantía de los derechos constitucionales en contra de actos de las autoridades. Adicionalmente, atendiendo a las observaciones del Reino Unido, el delegado chileno

planteó la incorporación tanto de los derechos constitucionalmente reconocidos como de los contemplados por ley.<sup>23</sup>

Finalmente, después de eliminar de la proposición conjunta de México, Chile y Venezuela la expresión “judicial”, y de ajustarla en su redacción, la propuesta fue aprobada por los integrantes de la Tercera Comisión —por 46 votos a favor, sin votos en contra y con tres abstenciones— en los términos del texto actual. El embajador mexicano, Pablo Campos Ortiz, agradeció a los miembros de la Tercera Comisión por votar a favor de la propuesta, la cual —manifestó— hunde sus raíces en más de cien años de historia del recurso de amparo en la legislación mexicana y en la experiencia latinoamericana posterior.<sup>24</sup>

La iniciativa mexicana fue reconocida también por las delegaciones de las Naciones Unidas la misma noche en que la Asamblea General aprobó la DUDH. Así lo destacaron algunos delegados en la Asamblea General, por ejemplo Charles Malik, de Líbano —figura principal a lo largo de todos los trabajos preparatorios—, que reconoció la propuesta como una iniciativa mexicana, y Guy Pérez Cisneros, de Cuba, quien destacó el esfuerzo tenaz y el poder de convicción del delegado mexicano, Campos Ortiz, para la inclusión de un texto original e importante “inspirado en el amparo mexicano”, como el “único texto de la Declaración que garantiza —en el ámbito nacional— el efectivo respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en la ley”.<sup>25</sup> La propuesta final, incorporada en el artículo 8o. del texto definitivo, fue aprobada en lo particular por unanimidad de votos y sin abstenciones por las 56 delegaciones presentes en la Asamblea General de las Naciones Unidas en París al momento de adoptarse la DUDH.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> A/C.3/SR.112, pp. 234-241.

<sup>24</sup> Doc. A/C.3/SR.113, p. 243.

<sup>25</sup> Doc. A/PV, pp. 180-183.

<sup>26</sup> En su discurso ante la Asamblea General, la noche en que se adoptó la DUDH en París, el embajador Campos Ortiz manifestó el reconocimiento y gratitud de la delegación mexicana por la adopción de la propuesta: “La delegación de México está agradecida a las demás delegaciones por la benévola acogida que prestaron a nuestras enmiendas, todas ellas inspiradas en el más sincero espíritu de coordinación. / Quiero referirme, especialmente, a nuestra iniciativa para que sea un derecho esencial del hombre el tener a su alcance un recurso judicial efectivo, simple y rápido, que lo ampare contra actos que violen, en su perjuicio, los derechos y libertades fundamentales que le reconocen la Constitución o la ley. / Esta enmienda ha sido recogida en el artículo 9 (8 del texto actual), quedando así consagrada, en el campo internacional, una institución jurídica que es común a numerosos países de América Latina y que figura en la legislación mexicana desde hace más de una centuria. La mejor garantía, en la esfera de las jurisdicciones nacionales, para asegurar el respeto de los derechos

#### IV. UNA (APARENTE) BATALLA CONCEPTUAL: DEL *HABEAS CORPUS* AL JUICIO DE AMPARO

Desde los trabajos previos a la Declaración de Bogotá, en el estudio elaborado a petición de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la conferencia donde se aprobaría dicho instrumento, Felipe Tena Ramírez expresó que no había duda de que “la Declaración de derechos, así sea un adelanto notorio en la solidaridad internacional, no será suficientemente eficaz por sí sola, sino que deberá ir acompañada de una técnica protectora, que la haga jurídicamente exigible”, y para ello, el *habeas corpus* era insuficiente, dado que “sirve para proteger exclusivamente la libertad personal”, y por tanto “quedan fuera de su ámbito todos los demás derechos del hombre que habrá de enunciar la Declaración respectiva”. Así, “limitado su alcance, el *habeas corpus* no responde a la finalidad que se persigue”. En contraste —para el constitucionalista—, el amparo mexicano resultaba “un instrumento de probada experiencia al servicio de los derechos de la persona”, puesto que “protege todos los derechos fundamentales contra todas las autoridades, mediante un procedimiento sumario dentro del cual cabe la suspensión del acto reclamado, es lo que hace el amparo, con una organización y una eficacia que no alcanzan a ser igualadas por ningún otro sistema protector de derechos individuales”, con lo cual “México pone al servicio de la Declaración de los Derechos Internacionales del Hombre, la más entrañable y fecunda de sus instituciones jurídicas”.<sup>27</sup>

El amplio alcance del juicio de amparo fue reconocido por diferentes delegados ante la Asamblea General, en el sentido de que la propuesta mexicana incorporaba tanto el recurso de *habeas corpus* como la experiencia española y latinoamericana del derecho de amparo, con lo que se llenó el vacío dejado por la Comisión de Derechos Humanos durante la redacción del proyecto. Así lo destacó el jurista y representante uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga, al señalar que la propuesta mexicana, junto con el derecho de amparo, incluyó implícitamente la figura del *habeas corpus*,<sup>28</sup> e incorporó parte del derecho de petición proyectado originalmente.<sup>29</sup>

---

humanos será, sin duda, este recurso judicial que se denomina con la sencilla expresión de las cosas precisas: *derecho de amparo*”. Toro Huerta, Mauricio del, *La Declaración Universal...*, cit., pp. 131 y ss.

<sup>27</sup> Tena Ramírez, Felipe, “La declaración internacional de los derechos del hombre y su protección mediante el amparo”, cit., pp. 442, 445 y 446.

<sup>28</sup> A/C.3/SR.113, p. 245.

<sup>29</sup> Al respecto, con anterioridad, la Comisión de Derechos Humanos consideró la pertinencia de incluir el tema del *habeas corpus* como un recurso contra detenciones ilegales,

En definitiva, frente al alcance específico del *habeas corpus* (la protección de la libertad personal), la internacionalización del amparo mexicano permitió la ampliación del umbral de protección del recurso, que puede abarcar, además del denominado “amparo de la libertad” —*habeas corpus* o exhibición personal—, otros procesos, como el amparo contra resoluciones jurisdiccionales, equivalente al recurso de casación de origen francés (amparo casación); el amparo contra leyes; el amparo contra un proceso contencioso-administrativo, y el amparo social para la protección de derechos agrarios o, más recientemente, para la protección de intereses difusos y derechos colectivos.<sup>30</sup>

Posteriormente se incorporarían tanto el derecho a un recurso efectivo como el *habeas corpus* en otros instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.3, inciso a, y 9.4) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 7.6 y 25), definiendo los rasgos particulares de cada institución, sin que ello suponga desconocer su interrelación en tanto recursos efectivos.<sup>31</sup>

---

así como el derecho de petición de las personas frente al gobierno de su Estado o a las Naciones Unidas como un recurso contra violaciones a sus derechos; pero respecto de ambos temas y ante la necesidad de reducir el contenido de la Declaración, la Comisión estimó que tales aspectos correspondían a medidas de implementación —cuestiones previstas para ser analizadas en un momento distinto como parte de un instrumento internacional diverso y complementario a la Declaración—, por lo que se descartó analizarlos en el contexto de ésta y dejarlos, en su caso, para una convención o pacto posterior. Con ello quedó fuera del proyecto de Declaración toda referencia a un recurso en contra de los abusos del poder y en defensa de los derechos fundamentales de las personas, lo cual, como lo advirtieron algunos de sus delegados, resultaba inaceptable. *Cf.*: Weissbrodt, David y Hallendorff, Mattias, *op. cit.*, p. 1091; Farrell, Brian, *op. cit.*, pp. 2-5.

<sup>30</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho de amparo en México”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El derecho de amparo en el mundo*, *cit.*, pp. 461-521.

<sup>31</sup> Así lo confirmaría la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al destacar que “si se examinan conjuntamente los dos procedimientos, puede afirmarse que el amparo es el género y el *habeas corpus* uno de sus aspectos específicos”, dado que “de acuerdo con los principios básicos de ambas garantías recogidos por la Convención, así como con los diversos matices establecidos en los ordenamientos de los Estados partes, se observa que en algunos supuestos el *habeas corpus* se regula de manera autónoma con la finalidad de proteger esencialmente la libertad personal de los detenidos o de aquellos que se encuentran amenazados de ser privados de su libertad, pero en otras ocasiones el *habeas corpus* es denominado «amparo de la libertad» o forma parte integrante del amparo”. Corte IDH, “El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, serie A, núm. 8, párr. 34.

## V. EL DESARROLLO PROGRESIVO Y LA TRASCENDENCIA DEL AMPARO EN EL CONJUNTO DEL DIDH

La propuesta de la delegación mexicana en Bogotá —antecedente de la propuesta en París— se resume en sus propios términos: “Los derechos humanos han de ser motivo de una declaración especial. Su protección compete a cada Estado. La generalización de un recurso como el juicio de amparo es de recomendarse”.<sup>32</sup>

Como lo ha expresado uno de los más connotados constitucionalistas y amparistas mexicanos, quien fuera juez y presidente de la Corte IDH, Héctor Fix-Zamudio:

...el derecho de amparo, inclusive con ese nombre fue promovido por los diplomáticos mexicanos en las reuniones internacionales que aprobaron varias declaraciones y tratados de derechos humanos... y en esta dirección pueden enorgullecerse los juristas mexicanos, al haber aportado sus esfuerzos para la consagración en los artículos XVIII y 8, respectivamente, de las Declaraciones Americana y Universal de los Derechos Humanos, respecto del reconocimiento de un recurso sencillo y breve que *ampare* (como lo consigna el texto oficial en castellano) a los particulares contra la violación de los derechos de la persona humana reconocidos en los ordenamientos nacionales.<sup>33</sup>

Así lo recuerda también René Cassin:

...la delegación mexicana, además de sus votos en ciertas materias, fue la autora de un texto muy importante, a saber: el artículo 8... Fue el señor Campos Ortiz quien lo propuso; y por mi parte, como magistrado de una alta jurisdicción francesa, encontré en seguida dicha proposición sumamente acertada. La misma obtuvo rápidamente un voto favorable. Es un ejemplo que doy de la utilidad de la colaboración de todo el mundo. Pero México propuso ese texto porque existía detrás de él la Declaración aprobada en Bogotá... donde existía este excelente artículo que no figuraba en nuestro proyecto primitivo. Rindo por todo ello homenaje no solamente al hombre que hizo la

---

<sup>32</sup> Fernández del Castillo, Germán, “El amparo como derecho del hombre en la Declaración Universal”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 27, septiembre-diciembre de 1956, p. 10.

<sup>33</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho de amparo. Una contribución de Latinoamérica a la protección procesal de los derechos humanos”, en Zerbini, Renato (coord.), *Rumbos del derecho internacional de los derechos humanos. Estudios en homenaje al profesor Antônio Augusto Cançado Trindade*, Brasil, Sergio A. Fabris Editor, 2005, pp. 79-147.



proposición, sino al país que posee una institución llamada *amparo*, en la cual pensaba el autor.<sup>34</sup>

La internacionalización del amparo generó que el derecho a un recurso efectivo adquiriera una naturaleza particular como derecho autónomo, como garantía de otros derechos, como garantía institucional del sistema internacional de protección de los derechos humanos, y como deber específico de los Estados en un sistema democrático. Como lo advierte el jurista brasileño Augusto Cançado Trindade —actual juez de la Corte Internacional de Justicia—, el argumento básico que llevó a la inserción del derecho a un recurso efectivo tanto en la Declaración Americana como en la Universal “residió en el reconocimiento de la necesidad de llenar una laguna en ambas: proteger los derechos del individuo contra los abusos del poder público, someter todo y cualquier abuso de todos los derechos individuales al conocimiento del Poder Judicial en el plano del derecho interno”. Asimismo, la proyección del artículo 8o. de la Declaración Universal en los tratados de derechos humanos hoy vigentes “contribuye al reconocimiento en nuestros días de que esta garantía judicial fundamental constituye uno de los pilares básicos del propio Estado de derecho en una sociedad democrática”.<sup>35</sup>

La relevancia de la internacionalización del amparo se confirma también a partir de la incorporación del derecho a un recurso efectivo —con sus propias características, pero con la misma finalidad— en los principales tratados de derechos humanos en el ámbito universal y regional, tales como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (artículo 13); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 2.3); la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 25), o la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (artículo 7.1).<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Cassin, René, “El problema de la realización efectiva de los derechos humanos en la sociedad universal”, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 397.

<sup>35</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Los aportes latinoamericanos al derecho y a la justicia internacionales”, *op. cit.*, pp. 60 y 61.

<sup>36</sup> La proyección del derecho a un recurso efectivo ha sido reconocida por la comunidad internacional con posterioridad a la adopción de la DUDH, entre otros documentos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 (Doc. A/CONF.157/23), y en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparación (Resolución 60/147).

En el ámbito interestatal, el desarrollo paulatino del derecho a un recurso efectivo permitió reafirmar el principio de no intervención y limitar las pretensiones de intervención (militar o diplomática) injustificadas, al integrarse como pieza clave de la regla del previo agotamiento de los recursos internos,<sup>37</sup> y ser ésta, a su vez, la piedra angular del principio de subsidiariedad, que sirve de base de operación de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos como sistemas complementarios a los sistemas nacionales.<sup>38</sup>

Al respecto, la Corte IDH —con base en una sólida doctrina internacional— ha reiterado que la regla del previo agotamiento de los recursos internos constriñe a los Estados partes a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos, recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, “todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención Americana a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción”. De ahí que cuando se invocan excepciones a la regla de agotamiento previo de los recursos internos, indirectamente se alude a la violación al derecho a un recurso judicial efectivo.<sup>39</sup>

Lo anterior supone que el reconocimiento del derecho a la protección judicial o el derecho a un recurso efectivo implicó, a su vez, una garantía institucional respecto a la estructuración de los sistemas de protección de los derechos humanos, en sus dos ámbitos: nacional e internacional.

## VI. COMENTARIO FINAL: LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA

En su origen (1847), “en momentos trágicos para la patria” por las calamidades en que se encontraba México, “haciendo frente a una guerra extranjera

---

<sup>37</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Origin and Historical Development of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law”, *Revue Belge de Droit International*, 1976-2, pp. 499-527; Faúndez Ledesma, Héctor, *El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela-IIDHH, 2007.

<sup>38</sup> Carozza, Paolo G., “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *AMJ InL*, vol. 97, núm. 1, 2003; Toro Huerta, Mauricio I. del, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano”, en Becerra, Manuel (coord.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 23-61.

<sup>39</sup> Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párr. 34.

desigual”, la creación del amparo respondió a la necesidad de “dar al pueblo un procedimiento accesible y eficaz, por el cual los tribunales pudieran ampararlo, deteniendo la acción abusiva de las autoridades”, en circunstancias difíciles, ante gobiernos inestables y la ausencia de mecanismos para hacer valer las declaraciones de derechos contenidas en las leyes constitucionales.<sup>40</sup> Un siglo después, en 1948, fresco el recuerdo de la tragedia ocurrida en la Segunda Guerra Mundial y ante un escenario incierto respecto a la posición de las personas frente a los Estados, ante la polarización creciente de la comunidad internacional, el artículo 8o. de la DUDH representó una esperanza como garantía nacional de los derechos humanos de las personas frente al poder público.

Este paralelismo contextual del nacimiento nacional e internacional del amparo se manifiesta en la necesidad común de establecer un medio de protección contra la arbitrariedad del poder en el ámbito estatal. Esta circunstancia histórica, y el hecho de que el desarrollo progresivo del derecho internacional confirme la trascendencia de la iniciativa mexicana de incorporar al texto de la DUDH el derecho de amparo —enraizado en la historia jurídica nacional y regional—, es el mejor homenaje y el principal recordatorio de una institución que busca ser, ante todo, un recurso efectivo contra el abuso del poder y las violaciones a los derechos humanos.

A partir de la base inicial prevista en el artículo 8o. de la DUDH, la incorporación del derecho a un recurso efectivo dentro de los diferentes sistemas convencionales de protección internacional de los derechos humanos ha modulado su alcance e interpretación, sin que ello suponga un rompimiento con su “fuente original”, en el sentido de constituirse como un derecho-garantía de los derechos humanos reconocidos, ya sea en el ámbito nacional, en el internacional o en ambos. Asimismo, los órganos encargados de la supervisión de las obligaciones de los Estados han contribuido a definir los alcances y límites de este derecho, y existe una amplia jurisprudencia y doctrina internacional sobre el alcance del derecho a un recurso efectivo,<sup>41</sup> siendo que, como lo ha destacado la Corte IDH, el derecho previsto en el artículo 25 de la Convención Americana “es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales”.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Fernández del Castillo, Germán, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

<sup>41</sup> Por ejemplo, véase Comité de los Derechos Humanos, Observación General núm. 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta, 80o. periodo de sesiones, U. N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004), párrs. 15-20.

<sup>42</sup> “Garantías judiciales en Estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987,

Con base en ello, el Estado “tiene el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial sean verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación”; de ahí que “no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”. La efectividad del recurso implica que reúna las características de sencillez y brevedad —propias del recurso de amparo—, no siendo efectivos “aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios”.<sup>43</sup>

La reflexión constante sobre la relevancia de esta institución expresa también su importancia. Recientemente, el juez mexicano Eduardo Ferrer Mac-Gregor hizo énfasis en el carácter autónomo del derecho a un recurso efectivo, a partir de destacar lo que denomina “una nueva dimensión sobre el derecho a la protección judicial” como “elemento integrador de los derechos fundamentales de fuente nacional y convencional”, teniendo un “efecto importante en el modelo de control de constitucionalidad y convencional que adopten los Estados nacionales y en su eficacia”. Lo anterior, vinculado con las implicaciones de la regla del previo agotamiento de los recursos internos como un derecho de las presuntas víctimas a los recursos judiciales efectivos en sede interna, antes de acudir a la tutela internacional, siendo que el derecho a un recurso efectivo supone un “derecho sustantivo a la ga-

---

serie A, núm. 9, párr. 23. El texto es el siguiente: “Artículo 25. Protección judicial. 1. 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. / 2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

<sup>43</sup> De acuerdo con la Corte IDH, resultan ilusorios los recursos cuando, entre otros supuestos, “su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial”. *Cfr. Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de febrero de 2003, serie C, núm. 98, párr. 136.

rantía de los derechos fundamentales”, lo que conlleva al deber de ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad y a la aplicación de la norma que pudiere resultar más favorecedora de la persona, propiciando con ello

...la consolidación de un sistema interamericano integrado, que permite un diálogo intenso entre todos los operadores jurídicos, especialmente con los jueces de todas las jerarquías y materias, lo que va produciendo indisolublemente la base para la consolidación de los medios legales que permitan garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y la creación de un *ius constitutionale commune* en materia de derechos humanos en nuestra región.<sup>44</sup>

Todo lo anterior confirma la importancia de la internacionalización del derecho a un recurso efectivo, reconocido por primera vez a nivel mundial en la DUDH, cuyo desarrollo nacional y regional ha tenido diferentes expresiones jurídicas, pero un mismo fin humanitario: ser un recurso efectivo contra el abuso del poder y para la obtención de una adecuada reparación por violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, es preciso tener siempre presente que, como lo destacó quien fuera juez y presidente de la Corte IDH, y reconocido impulsor de la protección nacional e internacional de los derechos humanos, el jurista Sergio García Ramírez, el artículo 25 de la Convención Americana —albergue convencional del amparo— “instituye una garantía preciosa, que es, en rigor, la «garantía de las garantías», el «derecho que sirve a todos los derechos». Esta garantía, este derecho, es la culminación de un sistema tutelar que finalmente deposita sus expectativas en cierto medio de defensa al que todos pueden acudir y que a todos puede satisfacer”.<sup>45</sup> Corresponde a los Estados y a los operadores jurídicos, en particular a los legisladores y los jueces, garantizar la plena accesibilidad y efectividad de los recursos judiciales. De ello depende la salvaguarda de los derechos humanos y, en conjunto, la operatividad y legitimidad del sistema nacional e internacional de protección de los derechos humanos.

---

<sup>44</sup> *Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 30 de enero de 2014, serie C, núm. 276, párr. 124, y voto concurrente del juez Ferrer Mac-Gregor, párrs. 127-132.

<sup>45</sup> Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte IDH en el caso *Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004, párrs. 45 y 46.

## XII. LA SENTENCIA DE AMPARO

## SENTENCIAS DE AMPARO: EFECTOS, MOTIVACIÓN E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

Miguel Ángel AGUILAR LÓPEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sentencias en el juicio de amparo*. III. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El juicio de amparo constituye, por un lado, el medio de defensa procesal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por el otro, la tutela de los derechos humanos y sus garantías de los que goza todo gobernado, establecidos tanto en nuestra carta magna como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte,<sup>1</sup> cuando se estimen violados por normas generales, actos u omisiones de autoridad o de particulares, bajo un proceso autónomo seguido ante autoridades orgánica y materialmente distintas a las que emitieron la norma o acto.

Así, el juicio de garantías evolucionó hasta convertirse en el principal medio de tutela con el que cuentan los gobernados frente al poder público, que bajo controles de constitucionalidad y convencionalidad da cumplimiento a la protección judicial contenida, entre otros instrumentos internacionales, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que en su artículo 25 establece de forma textual lo siguiente:

---

\* Profesor de posgrado; magistrado de circuito, y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

<sup>1</sup> Con base en la protección irrestricta de lo contenido por el artículo 1o. constitucional, respecto a los derechos y garantías que gozan todas las personas, cuyo ejercicio no puede ser restringido ni suspendido, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece, por todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

1. Toda persona tiene *derecho a un 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.
2. Los Estados partes se comprometen:
  - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
  - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
  - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

El juicio de amparo es abordado por la Constitución en sus artículos 103<sup>2</sup> y 107,<sup>3</sup> en donde el último numeral en cita comprende lo relativo al tópico sobre el que versa el presente trabajo: las sentencias de amparo, en cuya fracción II engloba su regulación, y en su fracción XVI señala lo concerniente a su ejecución.

La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup> —en lo sucesivo Ley de Amparo—, piedra angular, como lo considera Eduardo Ferrer Mac-Gregor,<sup>5</sup> contempla en su apartado específico “sentencias”, dentro de los artículos 73 a 79, como aquellas resoluciones pronunciadas en el juicio de garantías.

## II. SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO

Las sentencias en el juicio de amparo constituyen la resolución dictada en el proceso, con la cual se dirime la controversia de fondo en cuanto a si la autoridad responsable violentó algún derecho o garantía del quejoso o se encontró apegada a derecho, aun cuando se haya determinado el sobreseimiento

---

<sup>2</sup> Este artículo faculta a los tribunales de la Federación a resolver las controversias suscitadas por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violenten derechos humanos y sus garantías; vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o de la Ciudad de México, así como la invasión de la competencia de las entidades federativas a la autoridad federal.

<sup>3</sup> Esta disposición establece las bases generales para resolver las controversias referidas en el artículo 103 del mismo ordenamiento, exceptuando a la materia electoral.

<sup>4</sup> Publicada, inicialmente, en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011 y reformada, tomando en consideración su última reforma, el 2 de abril de 2013.

<sup>5</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2013.



bajo una concepción formal, siendo la respuesta sintética a las pretensiones deducidas, y materialmente las aplicaciones de derecho para construir la solución real de un conflicto interpartes.

De tal forma que con la sentencia se busca resolver el conflicto a través de restituir o hacer respetar al quejoso el derecho o derechos que se estima le fue o fueron violentados, cuyo contenido se funda en la explicación, justificación y comunicación sustentados en la argumentación jurídica, en la que se sostiene, racionalmente, la respuesta al problema planteado. Con ello se pretende responder a un proceso dialéctico en el que el juzgador, valiéndose de una operación de carácter crítico-intelectual, analiza la tesis del acto u omisión, la antítesis del demandado, y concluye con la síntesis que es el fallo, en la cual se puede adoptar cualquiera de las posturas, la parcialidad de las mismas o circunstancias distintas a las invocadas por medio de la aplicación de silogismos jurídicos.

Fix-Zamudio, en cuanto a la forma de resolver litigiosa de las sentencias, las clasifica de la siguiente manera: estimatorias (se consideran procedentes y fundados los conceptos de violación, por lo cual se concede al solicitante del juicio el amparo y protección de la justicia federal); desestimatorias (se declara que el acto reclamado es constitucional, y por ende se niega el amparo), y de sobreseimiento (no decide sobre el fondo de la litis, pero sí finaliza el juicio tras advertir una causal que da motivo al mismo en el juicio). También en la práctica se ha clasificado a las sentencias en definitivas (cuando admite un medio de impugnación ordinario o extraordinario) y firmes (cuando no se combaten en el plazo legal o son pronunciadas en la última instancia).

En la práctica judicial, las sentencias emitidas por un órgano jurisdiccional se componen de tres apartados:

- 1) Resultandos. Narración de los aspectos que integran el juicio de forma cronológica, en donde se indica: quién promovió la demanda; la acreditación de la calidad de las partes; cuándo se celebraron las audiencias; qué pruebas se ofrecieron; cuáles fueron admitidas, desechadas y desahogadas. Se fija el acto reclamado y se aprecian las pruebas conducentes que se tomaron en cuenta para tenerlo por demostrado.
- 2) Considerandos. Continuará con el estudio de fondo de los conceptos de violación, de manera preferente a las violaciones procesales y formales.<sup>6</sup> Analiza la existencia de alguna causal de improcedencia que,

---

<sup>6</sup> Como bien lo indica el último párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo, la suplencia de la queja se llevará a cabo cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

en caso de existir, sobreseerá el juicio; caso contrario, continuará con el estudio de fondo de la controversia constitucional, tras la confronta primeramente constitucional e incluso convencional con las pruebas aportadas por las partes para el análisis de los conceptos de violación y determinar la violación de algún derecho hacia el gobernado. Se debe establecer:

- a) Competencia.
- b) Valoración del acto u omisión reclamados —acreditación de su existencia o inexistencia—.
- c) Procedencia del juicio.
- d) Valoración de pruebas.
- e) Fundamentación y motivación del criterio adoptado.

3) Puntos resolutivos. Síntesis del sentido al cual se llega.

Con apego a la Ley de Amparo, y tal como lo indica el artículo 74, la sentencia debe contener:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;
- III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
- V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y
- VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión, por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa...

### 1. *Apreciación del acto reclamado*

Toda demanda de amparo tiene como antecedente una ley, omisión o acto de autoridad, que constituye una conducta positiva o negativa emitida por ésta, la cual produce consecuencias de derecho en la esfera jurídica de los gobernados, bajo condiciones de supra a subordinación entre el Estado y los particulares, en donde el ente estatal impone su voluntad unilateral, imperativa y coercitivamente respecto de los gobernados.

En sentido amplio comprende a la norma general, mientras que en sentido estricto hace alusión a cualquier otro acto u omisión de autoridad distinta a la ley. Arturo González<sup>7</sup> sostiene que es la conducta imperativa, positiva u omisiva de una autoridad estatal, nacional, federal, local o municipal presuntamente violatoria de garantías individuales o de la distribución de competencias entre la Federación y los estados de la República, a la cual se opone el quejoso.

El acto reclamado es atribuido como una conducta activa o pasiva, de hacer o no hacer (acción u omisión), que le es referida a la autoridad, la cual tiene el carácter de responsable, que aduce el solicitante del amparo le violentó o vulneró algún derecho humano o ciertas garantías a que tiene derecho.

El acto reclamado, conforme a lo invocado por el numeral 103 constitucional, lo considera como aquellas controversias que se susciten respecto de normas generales —sentido amplio—, actos u omisiones de autoridad —estricto sentido— que violen derechos y/o garantías de los gobernados o produzcan una inferencia o invasión en las competencias de las distintas esferas de gobierno del Estado, con lo cual se busca proteger a las personas de toda norma general, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de los particulares, en los casos que la ley señala.

Así, el acto debe cubrir los requisitos esenciales exigidos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Los actos pueden ser clasificados en *positivos* o *negativos*; *consumados* o *no consumados* (se han realizado o no en su totalidad, de forma íntegra y tras lograr sus efectos, ya sea de forma reparable o irreparable); *consentidos* o *no consentidos* (existe o no conformidad por parte del quejoso con su sentido, efectos y consecuencias); *existentes*, *inexistentes* o *presuntamente existentes* (se acredita o no fehacientemente que se le causó al quejoso algún perjuicio en su esfera de derechos, aun cuando la autoridad hubiere negado el acto); *instantáneos* o *de tracto sucesivo* (se agotan en un solo momento o se requieren etapas sucesivas de actuaciones o de hechos); *continuados* o *no continuados*, y *subsistentes* o *no subsistentes* (actos que se efectuaron por la autoridad y que aún existen, o en el caso en que han concluido los efectos).

Conforme a la fracción I del artículo 74 de la Ley de Amparo, en toda sentencia siempre debe existir una fijación clara y precisa del acto u omisión reclamado, ante lo cual deberá acudir a la lectura íntegra de lo que el quejoso estableció como acto reclamado en su demanda,<sup>8</sup> o, en su defecto,

<sup>7</sup> González Cosío, Arturo, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1994.

<sup>8</sup> Circunstancia de la cual emanó el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Novena Época, bajo el título “ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO”.

bajo el principio de suplencia de la queja para el justiciable, atender a lo que quiso decir, corrigiendo errores u omisiones que se adviertan en la cita de los preceptos legales violentados, y no dejarlo en un estado de indefensión, sin que con ello se varíen los hechos expuestos en la demanda, tal como se aprecia y aparezca probado ante la responsable.

## 2. *Efectos de la sentencia (artículo 77 de la Ley de Amparo)*

Al reclamar actos u omisiones de autoridad o de particulares en ejercicio de su facultad de autoridad, el artículo 77 de la Ley de Amparo comprende dentro de la concesión del amparo los siguientes efectos:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y,

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

### A. *Actos de carácter positivo*

Este tipo de actos está contemplado, como se citó en renglones precedentes, en la fracción I del artículo 77, en donde dada la naturaleza del acto reclamado, que consiste en la decisión o ejecución de un hacer por parte de la autoridad responsable en el ejercicio de sus atribuciones, el juzgador debe establecer con precisión, tras conceder el amparo y protección de la justicia federal, los efectos y sus consecuencias, y especificar las medidas que las autoridades o particulares deben de adoptar para asegurar su cabal cumplimiento y la restitución de los derechos del quejoso al estado en que se encontraban, lo cual se inicia tras el requerimiento de dejar sin efectos el acto reclamado.

De esta forma, se busca restablecer las cosas al estado en que se encontraban, previo a la violación de sus derechos y/o garantías vulneradas, en donde se tendrán alcances restitutorios que deben ser materializados sobre las prerrogativas legalmente tuteladas, siempre y cuando no exista impedimento material o jurídico para lograrlo.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que el cumplimiento de sus efectos se llevará a cabo una vez que se declare ha causado estado la sentencia, con la excepción de los asuntos del orden penal en los que se haya

reclamado una orden de aprehensión, auto de formal prisión o auto de vinculación a proceso, siempre y cuando el delito que le sea atribuido sea de los considerados como no graves, en donde sus efectos se realizarán inmediatamente.

Es necesario advertir que conforme al principio de división de funciones, los tribunales de amparo no podrán sustituir a las autoridades responsables en las funciones que les son propias, ante lo cual no podrán reponer en sus mismas resoluciones el procedimiento y dictar un nuevo fallo en el que reparen los derechos y/o garantías violentados al solicitante del amparo, en atención a que dichas circunstancias deberán ser efectuadas reenviando constancias a la instancia correspondiente, y ser ella quien en cumplimiento a sus funciones acate la resolución de amparo.

#### B. *Actos de carácter negativo*

Contrario a los actos de carácter positivo, estos actos reclamados consisten en una omisión —no hacer— por parte de las autoridades, en donde la autoridad responsable se rehúsa a cumplir con las pretensiones solicitadas por el gobernado, o en casos en los que la autoridad responsable no resuelve en contra de lo que corresponde al quejoso, sino que se abstiene de resolver, o sea, adopta una conducta de omisión o abstinencia que da como resultado la violación de los derechos humanos o garantías de las que goza el quejoso, cuyo efecto, tras conceder el amparo, será el obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trata y a cumplir lo que, en su caso, se exija.

Lo anterior, en búsqueda de la reparación —*restitutio in integrum*—, hace desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y garantiza el goce de sus derechos, cuyo restablecimiento pleno, en ocasiones, si bien no puede ser devuelto en las mismas condiciones en que se encontraba, sí en el mejor de los panoramas. De tal forma que la protección de la justicia para el impenetrante del amparo siempre debe ser en cuanto a sus efectos, de tal manera que en su cumplimiento no quede duda alguna.

Consecuentemente, los efectos pueden ser parciales o muy particulares, como lo establece el doctor Ferrer Mac-Gregor, para evitar resultados verdaderamente absurdos, en los que para lograr cumplir la sentencia se vulneren de forma grave otros derechos fundamentales del quejoso.

Es por ello que toda resolución emitida en el juicio de amparo debe cumplir cabalmente con las formalidades que para los efectos se requiere,

en torno a que su cumplimiento y, como consecuencia, el acatamiento de sus efectos se realicen una vez que la resolución haya causado estado y sea considerada como cosa juzgada; esto es, sin que hubiere algún otro recurso por resolver que pudiera confirmarla, modificarla o revocarla.

Finalmente, en cuanto a los efectos que integran las sentencias de amparo, se encuentran aquellas determinaciones en donde se resuelva la constitucionalidad de una norma general, siendo importante señalar que en este caso las consecuencias sí pueden extenderse a todas las normas o actos que conlleven la regulación tildada de inconstitucional, sin importar que las mismas guarden jerárquicamente una posición superior o inferior y ni tampoco bajo la protección de la instancia de parte agraviada.

### 3. *Motivación*

Toda sentencia debe estar conformada por requisitos formales o externos e internos o sustanciales —principios de la sentencia—, ceñidos de motivación, congruencia y exhaustividad.

De tal forma que en el caso de la motivación, el juzgador, en todas las resoluciones emitidas conforme a derecho, tendrá que plantear y expresar los argumentos, razones y fundamentos que den certeza a su decisión, lo cual se logrará identificando las normas relevantes que justifican la determinación, tras interpretar las normas utilizadas, a través de la elaboración del enunciado interpretativo.

Dicho fundamento no sólo radica en la doctrina y en la práctica judicial, sino en su obligatoriedad bajo lo establecido por el artículo 16 constitucional, al imponer a todas las autoridades el deber de fundar y motivar sus actos cuando de alguna manera afecten derechos o intereses jurídicos de los gobernados, con lo cual además se evita la arbitrariedad en sus actos.

Así, para la realización de la sentencia deben tomarse en cuenta todos los elementos que conforman la causa (medios de prueba, alegatos, conceptos de violación, e incluso argumentos interpretados bajo suplencia de la queja), así como circunstancias que en el juicio fueran introducidas, que serán analizados y valorados por el juzgador.

Todo ello, conforme a Prieto Castro, con el fin de mantener la confianza de los ciudadanos en la justicia y, al mismo tiempo, facilitar la fiscalización por el tribunal superior en la vía de las instancias y recursos ordinarios.

### A. *Congruencia*<sup>9</sup>

Este principio consiste en el deber del juzgador de pronunciar su fallo conforme a las pretensiones, las negaciones o las excepciones que le planteen las partes,<sup>10</sup> en donde exista una correspondencia entre lo aducido y hecho valer por las partes, con lo resuelto por el juzgador.

Esta circunstancia, en todo momento, tendrá que prevalecer en las sentencias, tras haberse dictado con base en el análisis de las acciones u omisiones y excepciones que se hicieron valer por las partes dentro del juicio y no más allá de lo solicitado o respecto de personas o cosas que no fueron materia del juicio, con la excepción de sí poder realizar un estudio más a fondo de lo pedido, siempre y cuando ello resulte favorable para el justiciable, bajo parámetros de constitucionalidad y convencionalidad y en protección irrestricta al principio *pro personae*.

Juventino Castro lo establece como el vínculo formado conforme lo alegado y probado por las partes, el cual, en todo momento, debe encontrarse ceñido de principios rectores, como la igualdad de las partes, bilateralidad y contradicción, así como en los casos en que proceda la suplencia de la queja deficiente. Con ello se busca que exista congruencia interna y externa, concordancia entre la demanda y la contestación que a sus pretensiones hizo valer, cuyo sentido se forme respecto al alcance de las pretensiones o impugnaciones y excepciones o defensas que de manera oportuna fueron aducidas, a fin de comprobar la existencia de identidad jurídica entre lo pedido y lo resuelto.

### B. *Claridad y precisión*

Las sentencias, primeramente, se encuentran apegadas a la legalidad, tanto en aspectos de forma como de fondo; a su vez, requieren que de manera clara y precisa queden asentados los pronunciamientos respecto de cada una de las cuestiones controvertidas, estableciendo el por qué tomó su decisión a fin de convencer y hacer comprender a las partes que su determinación fue adoptada de forma racional, razonable y justa, bajo una protección irrestricta de los derechos que a cada una de las partes corresponde confor-

---

<sup>9</sup> Principio que mediante criterios jurisprudenciales ha establecido su importancia, dentro de los rubros “PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL” y “SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA”.

<sup>10</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, México, Harla, 1994.

me a derecho, evitando en la medida de lo posible tecnicismos procesales difíciles o imposibles de comprender, atento a lo cual los hechos, pruebas y argumentos vertidos deben ser recogidos de forma sencilla y sintética.

La claridad y precisión debe ser expuesta en la parte considerativa de la determinación, conforme lo establecen los numerales 103 y 107 constitucionales y 74 de la Ley de Amparo, que indican el deber de realizar una fijación clara y precisa del acto o actos o, en su defecto, omisión u omisiones reclamados, lo cual conllevará a una congruencia que debe ser expuesta en la parte resolutive, en donde se dará la norma u omisión por la cual se concede, niega o sobresea, así como los efectos de la concesión, mismos que serán acordes a los argumentos vertidos bajo un lenguaje sencillo, tras mencionar los actos y autoridades, y que lo remitan al resultando con el cual se relaciona.

De esta forma, en toda resolución judicial se dilucidará cualquier duda, oscuridad o irregularidad que existiera desde la demanda de amparo, las pretensiones vertidas por las partes, así como en los argumentos lógico-jurídicos argüidos por el juzgador, tras analizar sistemáticamente los conceptos de violación y/o agravios, la valoración de las pruebas, las consideraciones y fundamentos en los que apoye su determinación para resolver en el sentido en que lo realizó, y con ello indicar de forma precisa los efectos o medidas de la concesión del amparo.

### *C. Exhaustividad*

Este principio implica que el juzgador tiene la obligación de estudiar y resolver todas y cada una de las cuestiones jurídicas trascendentales planteadas por las partes en su integridad, excepto en las sentencias donde se decrete el sobreseimiento, en atención a que dichas determinaciones no tocan cuestiones de fondo.

Para evaluar si la sentencia cumple con el requisito de exhaustividad basta confrontar la decisión del juzgador dentro de su resolución con los argumentos vertidos por el quejoso a través de los conceptos de violación y/o agravio, a fin de determinar o identificar con exactitud las prestaciones específicas reclamadas, y constatar que en la sentencia el juzgador se ha pronunciado respecto de todas ellas, que conformarán en su conjunto la satisfacción de este requisito, y la omisión u omisiones de pronunciamientos que llegaran a afectar los derechos y garantías del justiciable.

Determinar que se incumplió con el principio de exhaustividad en las sentencias se traducirá en la omisión de resolver respecto de una prestación



o punto de litigio, lo que indudablemente traerá como consecuencia que la parte afectada haga valer en contra de dicha resolución el medio de impugnación que en el caso corresponda.

#### 4. Interpretación

Realizar una interpretación jurídica en las resoluciones resulta esencial para determinar el significado de ciertos textos y, a su vez, es imprescindible para aplicar las reglas generales a casos individuales. Interpretar es explicar, establecer y declarar el sentido de acciones, textos, dichos o sucesos que pueden ser entendidos de diferentes modos.

David Martínez Zorrilla indica que no obstante resulte determinada la norma relevante, puede discutirse acerca de cuál es su interpretación adecuada, ya sea por problemas de ambigüedad, vaguedad o indeterminación de los conceptos utilizados, pues interpretaciones divergentes pueden dar lugar a respuestas completamente distintas a la cuestión o argumento a resolver.

El principal objetivo y razón de interpretar es lograr una correcta y clara aplicación a casos concretos, y afirmar que ciertos hechos son subsumibles en determinada hipótesis normativa, atento a lo cual se le asignan ciertas consecuencias, bajo aspectos de interpretación de hechos y normas, contextos normativos de carácter nacional como internacional, tras conocer el conflicto y sus circunstancias, los hechos y las normas, previa calificación de las pruebas que sean acordes y aplicables a cada circunstancia en particular.

A raíz de la internacionalización de los derechos humanos, la interpretación de las resoluciones extiende sus alcances de la vinculación estatal al respeto de la dignidad y racionalidad humana, la cual debe atribuirse como contenido esencial, en donde sus derechos deben ser elevados a una materialización de estructuras sociales.

##### A. Constitucional

En una interpretación judicial dentro de un juicio de constitucionalidad se debe verificar si las normas secundarias respetan el canon constitucional<sup>11</sup> en los diferentes temas que regula, ya sea derechos, deberes, forma de

---

<sup>11</sup> Benavente Chorres, Hesbert, *El amparo en el proceso penal acusatorio y oral*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2014.

Estado y de gobierno, poderes del Estado, organismos públicos constitucionales, régimen económico, producción, modificación y derogación tanto de normas constitucionales como de normas infraconstitucionales, siempre basado, al igual que el control de convencionalidad, en una protección de los derechos humanos.

Al estar México bajo un sistema de control difuso, los jueces pueden inaplicar en el proceso judicial la norma legal puesta a su conocimiento cuando sea incompatible con el bloque de convencionalidad.

### B. *Convencional*

Bajo un contexto internacional, es el Pacto de San José el que en su artículo 2o. establece el siguiente deber internacional para los Estados que forman parte del pacto, incluido México:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1o. no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derecho y libertades.

Aquí el Poder Legislativo es y será el instrumento político-normativo que comience por proteger los derechos humanos de los individuos, lo cual implica la producción de normas para su protección y la no creación de legislación que conlleve a la restricción, injustificación o desproporción de derechos y garantías, siempre dentro del margen del ámbito de su competencia.

Éste es el fundamento normativo de control de convencionalidad, mismo que, al ser vinculado con el artículo 1o. constitucional, establece la razón jurídica para la observancia por parte de los operadores jurídicos, cualquiera que sea su rango, fuera o dentro del ámbito de su competencia, del examen de verificación que deben realizar todos los juzgadores, ya sea de oficio o a petición de parte, sobre la compatibilidad o adecuación de las normas internas con el bloque de convencionalidad, siempre y cuando se esté frente a un dispositivo jurídico interno susceptible de ser utilizado en un determinado proceso judicial, haciéndolo bajo las reglas de:

- a) Aplicación inmediata según su entrada en vigencia o el cumplimiento de la *vacatio legis*.

- b) Ultractividad, esto es, que a pesar de que el dispositivo esté derogado, se sigue aplicando a hechos aparecidos durante su periodo de vigencia.
- c) Retroactividad, que consiste en la aplicación del dispositivo jurídico a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigencia, justificado en la materia por el principio *in dubio pro reo*.

De tal forma que el Poder Judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y los instrumentos internacionales, como fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual indica que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana son vinculantes para los operadores del sistema, lo que conforma el bloque de convencionalidad.

No obstante, hay que dejar en claro que las resoluciones de amparo siempre deberán “amparar” en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra los actos u omisiones del poder público, y procurar reparar el agravio que se estime violado.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- BENAVENTE CHORRES, Hesbert, *El amparo en el proceso penal acusatorio y oral*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2014.
- CASTRO, Juventino, *El sistema de derecho de amparo*, México, Porrúa, 1979.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2013.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1992.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1994.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Hugo, *El nuevo juicio de amparo en México*, México, Rehtikal, 2014.
- MARTÍNEZ ZORRILLA, David, *Metodología jurídica y argumentación*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, México, Harla, 1994.
- TRON PETIT, Jean Claude, *Argumentación en el amparo. Esquema formal de los conceptos de violación y las sentencias de amparo*, México, Porrúa, 2012.

## EFFECTOS DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO: LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

Germán Eduardo BALTAZAR ROBLES\*

SUMARIO: I. *La obligación de reparar las violaciones a derechos humanos.*  
II. *Efectos de la sentencia de amparo: la reparación integral de las violaciones a los derechos humanos.*

### I. LA OBLIGACIÓN DE REPARAR LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

#### 1. *La Ley de Amparo*

La reforma constitucional de junio de 2011 sobre derechos humanos incluyó de manera explícita en el texto fundamental de nuestro sistema jurídico el modelo de protección a los derechos humanos, cuyo núcleo obligacional a cargo del Estado se sintetiza en las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover tales derechos, así como respecto a las violaciones a los mismos; dicho núcleo incorpora, a su vez, las obligaciones de prevenirlas, investigarlas, sancionarlas y repararlas.

Si bien es cierto que la reparación de las violaciones a los derechos humanos ya había sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con anterioridad a la citada reforma constitucional, la inclusión en el texto constitucional de manera expresa permite considerar indudablemente la obligación de los órganos del Estado de realizar sus actividades en función del modelo de protección a los derechos humanos.

Debe tomarse también en cuenta que el artículo 1o. constitucional precisa que la actuación de las autoridades debe hacerse siempre dentro de sus

---

\* Doctor en derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; magistrado integrante del 17o. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

respectivas competencias, lo que obliga a verificar el sistema competencial que rige a cada órgano del Estado para determinar el alcance de los actos que debe realizar en cumplimiento a las obligaciones derivadas del modelo constitucional de protección a los derechos humanos.

En ese sentido, la Constitución prevé como facultad específica de los tribunales que integran el Poder Judicial de la Federación la de conocer y resolver los juicios de amparo regulados en los artículos 103 y 107 constitucionales.

En dichos preceptos se hace referencia expresa a las controversias sobre normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución, y prevé que los tribunales puedan amparar a la parte quejosa contra tales normas, actos u omisiones.

Ahora bien, ¿qué significa que un particular obtenga el amparo?

Al respecto, la Ley de Amparo dispone:

Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

La redacción del precepto es muy similar a la del artículo 80 de la anterior Ley de Amparo, por lo que, en la práctica, la mayoría de los tribunales de amparo se sigue limitando, al conceder la protección federal, a ordenar que las cosas regresen al estado que guardaban antes de la violación.

Sin embargo, sobre la reparación de las violaciones a los derechos humanos existe en nuestro sistema jurídico otra disposición legal que resulta obligatorio aplicar.

## 2. *La Ley General de Víctimas*

La Ley General de Víctimas fue emitida por el Congreso de la Unión para regular la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos y a las víctimas de delitos, y define lo que debe entenderse por reparación integral de una violación a derechos humanos, siguiendo el modelo establecido en los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer

recursos y obtener reparaciones”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 60/147, del 16 de diciembre de 2005.<sup>1</sup>

La citada Ley dispone expresamente:

Artículo 1o. La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes generales están jerárquicamente por encima de las demás leyes expedidas por el Congreso de la Unión, lo que implica que la Ley General de Víctimas es de jerarquía superior, incluso, a la Ley de Amparo, y, por tanto, debe concluirse que, además de la regulación de esta última sobre el tema de la reparación, conforme a la Ley General de Víctimas los tribunales de amparo están obligados a ordenar, una vez que declaren probada una violación a derechos humanos, su reparación integral, que debe comprender, conforme a las características del caso concreto, las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

Tal conclusión también sería válida si se considerara que tanto la Ley General de Víctimas como la Ley de Amparo tuvieran el mismo rango jerárquico, dado que el primer ordenamiento citado entró en vigor el 4 de mayo de 2013, fecha posterior al 3 de abril de 2013 en que inició la vigencia

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2016).

de la actual Ley de Amparo, por lo que debe prevalecer en aplicación del principio “ley posterior deroga a la anterior”.

Debe tomarse en cuenta, además, que la reparación de las violaciones a los derechos humanos constituye uno de los componentes esenciales del acceso a la justicia, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO. La obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. Así pues, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades, e incluso —dependiendo del tipo de violación— de impulsar un cambio cultural. La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos es la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Las medidas no pecuniarias —también conocidas como reparaciones morales— se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.<sup>2</sup>

En consecuencia, si en un juicio de amparo se concluye que se demostró la violación a algún derecho humano, deberá ordenarse la reparación integral de la violación, aplicando, además de la Ley de Amparo, la Ley General de Víctimas, que establece:

Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

---

<sup>2</sup> Tesis 1a. CCCXLII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 949.

I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;

II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

Además, el título quinto de la Ley regula las medidas que integran la reparación integral y, a su vez, desarrolla cada tipo en forma específica.

Ello pone de manifiesto que la reparación integral debe comprender una variedad de medidas específicas y no sólo la instrucción genérica de regresar las cosas al estado anterior a la violación, como se acostumbra ver en la mayoría de las sentencias que conceden el amparo.

### *3. Reparación integral que debe ordenarse en los efectos de la sentencia que concede el amparo*

Ahora, podría preguntarse: ¿con qué fundamento un tribunal de amparo ordenaría una reparación conforme a la Ley General de Víctimas al conceder el amparo?



La respuesta se encuentra en el artículo 65 de la Ley General de Víctimas, que dispone expresamente lo siguiente:

Todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso:

- a) Un órgano jurisdiccional nacional;
- b) Un órgano jurisdiccional internacional o reconocido por los tratados internacionales ratificados por México;
- c) Un organismo público de protección de los derechos humanos;
- d) Un organismo internacional de protección de los derechos humanos reconocido por los tratados internacionales ratificados por México, cuando su resolución no sea susceptible de ser sometida a la consideración de un órgano jurisdiccional internacional previsto en el mismo tratado en el que se encuentre contemplado el organismo en cuestión.

Lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que los mismos hechos pudieran implicar y conforme lo dispuesto por la presente Ley.

En los casos de víctimas de delitos se estará a lo dispuesto en los montos máximos previstos en el artículo 67.

Esto pone de manifiesto que la condena a la reparación integral de violaciones a derechos humanos puede efectuarla cualquier órgano jurisdiccional nacional, dentro de los cuales se incluye a los tribunales que conocen de los juicios de amparo.

Ahora, recordemos que el artículo 1o. constitucional prevé que la actuación de las autoridades debe hacerse dentro de sus competencias, y, como ya se precisó, dentro de la competencia constitucional de los tribunales federales está la de conceder el amparo a los quejosos que prueben la violación a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Por tanto, al dictar sentencia en un juicio de amparo que conceda la protección federal se actualiza el supuesto de declaración de existencia de una violación a los derechos humanos de una persona y, en consecuencia, la obligación del Estado mexicano de reparar tal violación, para lo cual la propia sentencia de amparo debe constituir el elemento individualizador de las medidas que integren, en cada caso concreto, la reparación integral.

Al respecto, el artículo 77 de la Ley de Amparo prevé sobre este punto lo siguiente:

Los efectos de la concesión del amparo serán:

...

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho...

Como consecuencia de lo anterior, la sentencia de amparo debe fijar expresamente, como parte de los efectos de la concesión de amparo, además de la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de derechos humanos, todas las medidas de reparación integral que corresponda aplicar en el caso concreto, de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Víctimas.

#### *4. Obligados al pago y cumplimiento de las prestaciones que se incluyan en la reparación integral*

En el juicio de amparo, las autoridades responsables funcionan como parte demandada y quedan obligadas a realizar todos los actos necesarios para cumplir la ejecutoria de amparo, de tal manera que si en esta última se hace la condena a la reparación integral, serán dichas autoridades responsables y sus superiores jerárquicos, así como las demás autoridades que deban intervenir con motivo de sus funciones, las que queden obligadas directamente a proporcionar los recursos económicos y realizar las actividades que se incluyan en la reparación integral, dado que cada una de dichas autoridades forma parte del Estado mexicano, que al final de cuentas, conforme al artículo 1o. constitucional, es el obligado a reparar las violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, es importante precisar que la reparación integral debe estimarse parte integrante del cumplimiento de la ejecutoria de amparo, puesto que sería un contrasentido que después de tramitar el juicio de amparo y obtener sentencia que declare que existió violación a sus derechos humanos, se obligara a la parte quejosa a promover un nuevo juicio o un procedimiento autónomo para obtener el cumplimiento de las medidas de reparación integral. Esto último contravendría el derecho a una justicia completa previsto en los artículos 14 y 17 constitucionales, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la garantía del cumplimiento efectivo de las sentencias de los tribunales es un elemento integrante del referido derecho.

Sobre este punto, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido tesis expresa sobre la aplicación del modelo de reparación inte-

gral de la Ley General de Víctimas en las sentencias de amparo, la Primera Sala ya ha reconocido que el derecho a una reparación integral deriva de las reformas constitucionales de junio de 2011, y que con ello se cumple también con el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que permite considerar que el juicio de amparo es el recurso efectivo previsto en dicha Convención, como se precisa en la siguiente jurisprudencia:

RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconvenionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tesis 2a./J. 12/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 763.

5. *Cuantificación de los pagos y precisión de los actos que deban realizarse como parte de la reparación integral*

Finalmente, en este punto habrá que precisar que la cuantificación de los pagos que deban hacerse por cada concepto que integra la reparación integral, especialmente las medidas de compensación, pueden ser determinadas en la propia sentencia de amparo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, o posteriormente en el incidente previsto en el artículo 193, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, que establece: "...En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto...".

Lo anterior debe permitir, incluso, que la cuantificación de las medidas de compensación se efectúe respecto de sentencias que hayan concedido el amparo sin precisar expresamente la condena a la reparación integral, puesto que se trata del cumplimiento de la obligación del Estado mexicano de reparar las violaciones a los derechos humanos, obligación prevista en el artículo 1o. constitucional.<sup>4</sup> En ese sentido apunta el criterio sustentado por la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal:

INCIDENTE INNOMINADO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). PROCEDE ORDENAR SU APERTURA CUANDO EL QUEJOSO MANIFIESTA SU DESACUERDO CON LAS CANTIDADES PRECISADAS UNILATERALMENTE POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. El recurso de inconformidad previsto en la fracción I del artículo 201 de la Ley de Amparo se circunscribe a resolver si el auto que tuvo por cumplida la sentencia de amparo se efectuó en términos de lo establecido en el diverso artículo 196; es decir, que esté debidamente acatada sin defectos ni excesos. En tal virtud, si al momento de resolverlo se advierte que el quejoso manifestó su desacuerdo con la cantidad que fijó unilateralmente la autoridad responsable en cumplimiento al fallo protector es necesario que los órganos de amparo antes de pronunciarse sobre su ejecución ordenen la apertura del incidente innominado previsto en el cuarto párrafo del artículo 193 de la Ley de Amparo, puesto que, de otra manera provocaría la ilegalidad de su pronunciamiento al no contar con los elementos suficientes para determinar si se encuentra

<sup>4</sup> La única condición para ello debe ser que la demanda de amparo se haya promovido después del 4 de octubre de 2011, puesto que antes de esa fecha el juicio de amparo no tenía por materia la protección de derechos humanos, y, conforme al artículo 29 constitucional, el derecho a la no retroactividad no puede suspenderse ni restringirse en ningún caso.

totalmente cumplida o si existe un defecto o exceso con el acto exhibido por la autoridad responsable.<sup>5</sup>

Es importante advertir que el criterio transcrito establece que la apertura del incidente es obligatoria para el tribunal de amparo y debe efectuarse oficiosamente, sin necesidad de que lo solicite la parte quejosa, lo que es congruente con la disposición constitucional que impone al Estado en su conjunto la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos.

## II. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO: LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Por lo anterior, una sentencia que concede el amparo a una persona debe precisar dentro de sus efectos la reparación integral de la violación a sus derechos humanos, considerando los siguientes elementos:

- 1) La restitución, que consiste en medidas que permitan devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos. A esto se refiere la Ley de Amparo al precisar que las cosas regresen al estado que guardaban antes de la violación, lo que incluye:
  - a) Restablecimiento de la libertad, en caso de secuestro o desaparición forzada.
  - b) Restablecimiento de los derechos jurídicos.
  - c) Restablecimiento de la identidad.
  - d) Restablecimiento de la vida y unidad familiar.
  - e) Restablecimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos.
  - f) Regreso digno y seguro al lugar de residencia.
  - g) Reintegración en el empleo.
  - h) Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades, incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuera posible, el pago de su valor actualizado.
- 2) La rehabilitación, que consiste en medidas que faciliten a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, lo que incluye:
  - a) Atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas.

---

<sup>5</sup> Tesis 2a. CVII/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 1, t. I, diciembre de 2013, p. 733.

- b) Servicios y asesoría jurídicos.
  - c) Servicios sociales.
  - d) Programas de educación.
  - e) Programas de capacitación laboral.
  - f) Todas aquellas medidas tendentes a reintegrar a la víctima a la sociedad, incluido su grupo o comunidad.
- 3) La compensación, que consiste en las medidas económicas que contrarresten todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos. Como ya se precisó, la compensación incluye, en términos del artículo 64 de la Ley General de Víctimas, como mínimo, el pago de:
- a) Reparación del daño a la integridad física.
  - b) Reparación del daño moral.
  - c) Resarcimiento de perjuicios o lucro cesante.
  - d) Pérdida de oportunidades.
  - e) Reparación de daños patrimoniales.
  - f) Gastos y costas judiciales del asesor jurídico privado.
  - g) Tratamientos médicos o terapéuticos.
  - h) Gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación.
- 4) La satisfacción, que se integra por medidas que buscan reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas. En este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el mero dictado de la sentencia que declara la existencia de la violación a sus derechos humanos y ordena su reparación es una medida de satisfacción; sin embargo, conforme a la Ley General de Víctimas, la satisfacción incluye:
- a) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad.
  - b) La búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos.
  - c) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella.
  - d) Una disculpa pública por parte del Estado, los autores y otras personas involucradas.

- e) La aplicación de sanciones a los responsables.
  - f) La realización de actos que conmemoren el honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas, tanto vivas como muertas.
- 5) Las medidas de no repetición, que permitan brindar a la víctima la seguridad de que no volverá a sufrir una violación a sus derechos humanos, lo que incluye:
- a) Control efectivo de las fuerzas armadas y de seguridad.
  - b) Que todos los procedimientos penales y administrativos se ajusten a las normas y a las garantías del debido proceso.
  - c) El fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.
  - d) Limitación a los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido graves violaciones de los derechos humanos.
  - e) Exclusión de los militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer graves violaciones de los derechos humanos.
  - f) La protección de los profesionales del derecho, de la salud y de la información.
  - g) La protección de los defensores de los derechos humanos.
  - h) La educación respecto de los derechos humanos y la capacitación en esta materia.
  - i) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas.
  - j) La promoción de mecanismos para prevenir, vigilar y resolver por medios pacíficos los conflictos sociales.
  - k) La revisión y reforma de las leyes, normas u ordenamientos legales.

En caso de que tal definición no se haya efectuado expresamente en la sentencia, puede realizarse a través del incidente previsto en el párrafo cuarto del artículo 193 de la Ley de Amparo.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para un desarrollo más explícito puede verse Baltazar Robles, Germán Eduardo, *Derechos humanos, derechos fundamentales, juicio de amparo y reparación integral*, Charleston, Estados Unidos, COEDI-Createspace, 2015.

## EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO: MODIFICACIÓN PARCIAL DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD A TRAVÉS DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Giovanni A. FIGUEROA MEJÍA\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Generalidades sobre el principio de relatividad en las sentencias de amparo.* III. *Argumentos centrales que sirvieron de base para la modificación parcial del principio de relatividad de las sentencias y la incorporación de la declaratoria general de inconstitucionalidad.* IV. *La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo.*

### I. INTRODUCCIÓN

Contados a partir del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en la cual se acordó declarar la restauración de la Constitución Federal de 1824 e incluir el sobresaliente voto particular de Mariano Otero<sup>1</sup> que contempló por primera vez el juicio de amparo mexicano en términos federales,<sup>2</sup> tuvieron que pasar más de 160 años para que, mediante la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 y la vigente Ley de Amparo del 2 de abril de 2013, se modificaran parcialmente los efectos de las sentencias del citado mecanismo de control constitucional.

Para el logro de estas modificaciones normativas fueron determinantes algunos argumentos con los cuales se evidenciaba que los efectos *inter partes* de las sentencias de amparo violaban el principio de supremacía constitucional, complicaban el desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la

---

\* Académico de tiempo completo y coordinador de la Maestría en Derechos Humanos en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

<sup>1</sup> Las disposiciones de este *voto particular* quedaron contempladas en los artículos 22 a 25 del Acta de Reformas.

<sup>2</sup> Se hace esta precisión debido a que, como se sabe, el juicio de amparo se había establecido desde 1841 en el estado de Yucatán.



Nación (en lo sucesivo la Suprema Corte) y vulneraban el principio de igualdad de los gobernados ante la ley.

Hay que precisar que en la vigente configuración constitucional y legal en materia de juicio de amparo, se sigue conservando el principio de relatividad de las sentencias, pues, de manera general, éstas producen efectos sólo en relación con el litigio que resuelven y por sí solas no invalidan normas generales; sin embargo, también existe la posibilidad de que, eventualmente, la Suprema Corte, en juicios de amparo indirecto en revisión, declare la inconstitucionalidad de leyes y otras disposiciones normativas con efectos *erga omnes*, es decir, expulsándolas del ordenamiento jurídico, a través de la figura denominada declaratoria general de inconstitucionalidad.

Para comprender la actual configuración de los efectos de las sentencias de amparo, se considera útil precisar los aspectos básicos del principio de relatividad, conocer las causas que motivaron su modificación y, finalmente, comprender el contenido y alcance de la declaratoria general de inconstitucionalidad. A estos aspectos se dedican las páginas siguientes.

## II. GENERALIDADES SOBRE EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Desde que el juicio de amparo mexicano fue configurado en el artículo 25 del Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847<sup>3</sup> ha contemplado el principio de relatividad de las sentencias, también conocido como *fórmula de Otero*,<sup>4</sup> con el cual se determinan los efectos de los pronunciamientos emitidos en este mecanismo de control constitucional.

<sup>3</sup> Esta Acta restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y su expedición se basó en el *Plan de la Ciudadela* del 4 de agosto de 1846. Con ella se desconoció el régimen central en el que se había organizado México desde 1836 y se propugnó por el restablecimiento del sistema federal, así como por la configuración de un nuevo Congreso Constituyente, mismo que quedó instalado el 6 de diciembre de ese mismo año.

<sup>4</sup> El nombre se debe a que fue Mariano Otero quien, influenciado por las ideas de Tocqueville y Bentham, lo formuló en términos precisos en su “voto particular” del 5 de abril de 1847; aunque es necesario señalar que Otero se inclinaba por un sistema integral en el cual coexistiera la desaplicación de la ley para el caso concreto y la declaratoria general de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas consideradas contrarias a la Constitución. También es indispensable indicar que, previamente, Manuel Crescencio Rejón, en el proyecto de Constitución para Yucatán de 1841, ya había utilizado una frase con un significado equivalente al de la *fórmula de Otero*. De conformidad con la exposición de motivos del proyecto presentado a la legislatura del citado estado, se encarga al Poder Judicial la salvaguardia “para preservar la Constitución de las alteraciones que pretenda hacerle el Congreso del estado, a pretexto de interpretarla, y contra los abusos de éste y del gobierno”. *Cfr.*, *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, t. II, p. 197.

La citada disposición normativa, además de prever el sistema de control jurisdiccional, federalizó el juicio de amparo, limitó los efectos de las sentencias al caso particular, y en este sentido prohibió implícitamente que éstas tuvieran efectos *erga omnes*. Incluso contempló que cuando se hiciera una declaración de inconstitucionalidad de la ley secundaria, dentro de la vía de amparo, ésta tenía sólo eficacia en relación con el caso concreto, conservando su fuerza frente a todos aquellos que no la hayan impugnado, pues tal pronunciamiento no implicaba la derogación o abrogación de esa ley.<sup>5</sup>

Para justificar el empleo del citado principio, como una manera de privilegiar la defensa del interés personal frente a la defensa del orden constitucional, se señaló:

Tampoco se hace de él [el Poder Judicial] un poder temible, cual lo sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces al erigirse en censor Legislativo, entraría abiertamente en la escena política. [En consecuencia], se da al Poder Judicial el derecho de censurar la legislación, también se le obliga a ejercerlo de manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las fracciones. Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos, la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redobladados de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargado al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá por consiguiente, seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos.<sup>6</sup>

La relatividad de las sentencias prevaleció en la Constitución federal del 5 de febrero de 1857, que señalaba en su artículo 102: "...la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motiva-

---

<sup>5</sup> En las sentencias de amparo no se declaraba, en sus puntos resolutivos, la inconstitucionalidad de las leyes, porque ello se podría entender como una expulsión de éstas del ordenamiento a partir de una sola sentencia, produciéndose graves conflictos políticos; aunque dichos pronunciamientos implícitamente se hacían limitándose a la esfera jurídica del quejoso, puesto que el artículo 107 no impedía que la ley fuera reputada como anticonstitucional. *Cfr.*, Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 154 y 155.

<sup>6</sup> *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, t. II, p. 204.

re”. Asimismo, se mantuvo en el artículo 107, fracción II, de la Constitución de 1917,<sup>7</sup> en sus correspondientes reformas de amparo<sup>8</sup> y en los diversos ordenamientos legales que han existido en la materia.<sup>9</sup>

No hay duda de que la relatividad de las sentencias de amparo se ha constituido como un elemento muy importante para el establecimiento, desarrollo y éxito del juicio de amparo mexicano.<sup>10</sup>

“Es difícil imaginar que un instrumento controlador con efectos generales hubiera podido desenvolverse en el México del siglo XIX, así como en el régimen priísta que constituyó el llamado *sistema político mexicano* durante la mayor parte del siglo XX”.<sup>11</sup> En efecto, la causa y motivo del fracaso de muchos regímenes de preservación del orden constitucional ha sido la circunstancia de que sus resoluciones o consideraciones respecto de la inconstitucionalidad de los actos autoritarios han tenido efectos generales, esto es, contra todos absolutamente, de tal manera que no se referían exclusivamente al agraviado en particular, si es que existía, sino que implicaban una mera impugnación o ataque a la autoridad que desarrollaba la actividad inconstitucional, cuya sucesión, muchas veces reiterada y constante, originaba el desquiciamiento jurídico, social y político, por las repetidas fricciones que provocaba entre las entidades públicas. En ello radica el fracaso, la

---

<sup>7</sup> Artículo 107, fracción II: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaratoria general respecto de la ley o acto que la motivare”.

<sup>8</sup> Se preservó la relatividad de las sentencias en las reformas de las fechas siguientes: 30 de diciembre de 1950, 19 de febrero de 1951, 2 de noviembre de 1962, 25 de octubre de 1967, 20 de marzo y 8 de octubre de 1974, 17 de febrero de 1975, 6 de agosto de 1979, así como 7 de abril de 1986, 10 de agosto de 1987, 3 de septiembre y 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 11 de junio de 1999 y 6 de junio de 2011.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Amparo del 30 de noviembre de 1861 y del 20 de enero de 1869; Ley de Amparo del 14 de diciembre de 1882; Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897; Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, leyes de Amparo del 18 de octubre de 1919 y 10 de enero de 1936, con sus múltiples reformas, así como en la vigente Ley de Amparo del 2 de abril de 2013.

<sup>10</sup> En ese sentido, Ignacio Burgoa (*op. cit.*, p. 276), indica que “uno de los principios más importantes y característicos del juicio de amparo y cuya aplicación práctica también ha contribuido a que dicha institución sobreviva en medio de las turbulencias de nuestro ambiente político y social, es el que concierne a la *relatividad de las sentencias* que en él se pronuncian”. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (*Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 111) señala que “es difícil imaginar que un instrumento controlador con efectos generales hubiera podido desenvolverse en el México del siglo XIX, así como durante el régimen priísta que constituyó el llamado *sistema político mexicano* durante la mayor parte del siglo XX”.

<sup>11</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Comentarios al artículo 107 constitucional”, *op. cit.*, p. 525.

decadencia y desaparición de los sistemas de control constitucional cuyas resoluciones tenían efectos absolutos.<sup>12</sup>

Sin embargo, la influencia del sistema continental europeo o kelseniano, que como se sabe adoptó los efectos generales de las sentencias de inconstitucionalidad de disposiciones normativas pronunciadas en última instancia por tribunales, cortes o salas constitucionales, se impuso paulatinamente en los últimos decenios del siglo XX a varias Constituciones latinoamericanas,<sup>13</sup> por lo que se puede afirmar que, salvo algunas excepciones como la del ordenamiento jurídico mexicano, y por las causas ya expuestas, los efectos generales de las sentencias se implantaron como un elemento indispensable de la justicia constitucional contemporánea.

### III. ARGUMENTOS CENTRALES QUE SIRVIERON DE BASE PARA LA MODIFICACIÓN PARCIAL DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y LA INCORPORACIÓN DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Es indispensable señalar que desde hace algún tiempo un grupo importante tanto de la doctrina<sup>14</sup> como del foro jurídico mexicano<sup>15</sup> argumentó que los

<sup>12</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 277.

<sup>13</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en Latinoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, en *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, USUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988; Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 207.

<sup>14</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núms. 10-11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98. Del mismo autor, “La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. 11, septiembre de 1979, pp. 641-694, y *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 183-236; Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 2a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 34-44; Vallarta Plata, José Guillermo, “El Poder Judicial y el sistema de la declaración de inconstitucionalidad en Latinoamérica”, en Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, 1977, pp. 169-186; Aguilar Álvarez y De Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989, pp. 109-128. Arturo Zaldívar (“Comentarios al artículo 107 constitucional”, *op. cit.*, pp. 525, 528, 530), señala que un Estado democrático ya no se compadece de la vigencia de leyes inconstitucionales, incluso, si en tal caso, existe un régimen auténticamente democrático desde el punto de vista sustancial.

<sup>15</sup> Como antecedente de este tipo de foros se puede citar el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, efectuado en la Ciudad de México, del 25 al 30 de agosto de 1975, en el que se abordó como tema genérico el relativo al “Derecho y realidad constitucional en América Latina”, y en una de sus conclusiones se recomendó lo siguiente: “En la

efectos relativos de las sentencias de amparo, sobre todo el que se instaura contra leyes, ya no podían seguirse conservando como una reliquia histórica, desprovista de sentido, pues con ello se generaban diversas consecuencias teóricas y prácticas que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho.

### 1. *Vulneración del principio de supremacía constitucional y afectación de la regularidad del orden jurídico mexicano*

La supremacía de la Constitución “no se reduce, sólo, a la ocupación de un escalón superior en la jerarquía normativa, sino que impone, también, determinación de la forma y contenido de las disposiciones y actos emanados de los poderes públicos”,<sup>16</sup> que están obligados a aplicarla, cumplirla y

---

realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia”. Para profundizar en los temas abordados del citado congreso véase Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, cit. Otro foro que vale la pena resaltar fue el que iniciara el 17 de noviembre de 1999, fecha en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, convocó a la sociedad jurídica mexicana y a la sociedad civil en general a presentar propuestas para una nueva Ley de Amparo que debían enviarse a una Comisión de Análisis de Propuestas (integrada por dos ministros de la Suprema Corte, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos abogados postulantes), misma que quedó conformada el 26 del mes y año citados. Durante la primera etapa del proceso de revisión, la Comisión recibió 1,430 propuestas que sirvieron de base para redactar un primer anteproyecto que fue analizado y discutido en un Congreso Nacional de Juristas, desarrollado del 6 al 8 de noviembre de 2000 en Mérida, Yucatán.

Las propuestas de este Congreso se incorporaron a un nuevo anteproyecto de Ley de Amparo que la Comisión presentó en abril de 2001 al Pleno de la Suprema Corte, y que éste revisó, modificó y aprobó en mayo de 2001.

El proyecto finalmente se envió a los poderes Ejecutivo y Legislativo y, después de un tiempo, un grupo de senadores de diversas fuerzas políticas lo presentó como iniciativa de reformas a la Constitución y de nueva Ley de Amparo. En el capítulo V del título IV del mencionado proyecto, uno de los aspectos esenciales fue el de la modificación de la llamada *fórmula de Otero*, para contemplar la declaratoria general de inconstitucionalidad en los amparos indirectos en revisión, cuando se emite jurisprudencia por reiteración de criterios mediante tres sentencias, según se desprende del artículo 230.

<sup>16</sup> Cfr. Canosa Usera, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, con prólogo de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 171; del mismo autor, “Jerarquía normativa”, en Lucas Verdú, Pablo (comp.), Canosa Usera, Raúl y Méndez-Rocasolano, María (coords.), *Prontuario de derecho constitucional*, Granada, Comares, 1996, p. 217. Refiriéndose a la tesis gradualista de Merkl, ya había señalado que la norma superior determina la forma en la cual la inferior ha de crearse y predetermina su contenido,

no violarla. De hecho, al admitir una construcción sistemática del ordenamiento jurídico, en la que la norma fundamental desempeña un papel básico, las normas confirman su validez en su conformidad con el contenido de la norma de superior jerarquía. En consecuencia, las normas infraconstitucionales sólo serán válidas si son acordes no sólo con el sistema formal de producción de las mismas que la Constitución establece, sino también, y de manera especial, con el plexo de principios, declaraciones y valores que en la Constitución se contienen y que deben de inspirar al resto del ordenamiento jurídico.<sup>17</sup> Por tanto, este principio fundamental se ve afectado cuando se permite la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano constitucionalmente facultado para ello.

En relación con lo anterior, hay que precisar que cuando hay correspondencia entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico se dice que existe regularidad. Evidentemente, las restricciones constitucionales a la actividad legislativa pueden ser rebasadas y crearse leyes con defectos de regularidad constitucional, es decir, que no estén conformes con la norma de jerarquía inmediata superior en el orden jurídico, que en este caso es nada menos que la ley fundamental.<sup>18</sup> Por tanto, las normas irregulares deben ser apartadas del orden jurídico a través de los instrumentos de control previstos en el mismo sistema jurídico. En el caso de la relatividad de las sentencias de amparo, tenemos normas generales irregulares —por así haberlo determinado el órgano de control constitucional— que sólo se dejarán de aplicar a los gobernados que las impugnaron y obtuvieron el amparo;<sup>19</sup> pero, al seguir formando parte del ordenamiento jurídico, se continuarán aplicando a la mayoría de los gobernados a pesar de su declarada irregularidad, lo que se traduce en una situación absurda.<sup>20</sup>

---

positiva o negativamente. Por otra parte, hizo énfasis en que la relación de supremacía entre Constitución y cualquier norma no es estrictamente jerárquica si no se da una relación internormativa directa. Sólo en este último caso se podría hablar de relación jerárquica *stricto sensu*.

<sup>17</sup> En ese sentido puede verse De la Quadra Salcedo, Tomás, “Criterios de interpretación de la Constitución”, en López Pina, Antonio (ed.), *División de poderes e interpretación*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 139.

<sup>18</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 14.

<sup>19</sup> Elías Mussi, Edmundo y Silva Ramírez, Luciano, “La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en amparo contra normas”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. II, p. 27.

<sup>20</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, cit., p. 116.

## 2. *Complicación extrema de la labor de la Suprema Corte*

Al dictarse sentencias caso por caso, apoyadas en los mismos razonamientos e inclusive en jurisprudencia obligatoria cuando se trata de la impugnación de normas generales en el juicio de amparo, se complica la labor de la Suprema Corte, y por ello se ha hecho necesario encomendar a los tribunales colegiados de circuito la resolución de los juicios de amparo en revisión contra normas generales, respecto de las cuales ya se hubiera establecido jurisprudencia obligatoria por la propia Corte.

No se debe perder de vista que como consecuencia de las reformas constitucionales de 1988 y 1995, la Suprema Corte se ha venido transformando de un tribunal con facultades predominantemente de casación, a un organismo jurisdiccional especializado en la solución de conflictos constitucionales, con lo que paulatinamente ha venido recuperando su función esencial de máximo intérprete de la Constitución federal.<sup>21</sup>

## 3. *Vulneración del principio de igualdad de los gobernados ante la ley*

La subsistencia de disposiciones normativas que han sido declaradas inconstitucionales por el órgano de control constitucional trasgrede el principio citado, ya que si se toma en cuenta que en la mayor parte de los casos quienes cuentan con recursos económicos son los que tienen más posibilidades de obtener un fallo favorable, puesto que pueden contar con el asesoramiento de abogados de alto nivel profesional para que interpongan oportunamente la demanda de amparo respectiva,<sup>22</sup> el resto de los ciudadanos, que no cuentan con esa orientación, no pueden tener una sentencia de amparo favorable, por lo que están obligados a cumplir con el ordenamiento contrario a la Constitución.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo*, cit., pp. 296 y 297.

<sup>22</sup> *Cf.*, Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro constitucional del organismo judicial y del Ministerio Público en México y España”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 342.

<sup>23</sup> En sentido similar véase Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho de amparo en México”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 515 y 516. También, Arturo Zaldívar (“Comentarios al artículo 107 constitucional”, *op. cit.*, p. 529) indica que “la obligatoriedad de normas inconstitucionales para los

Los argumentos expuestos coadyuvaron en gran medida en la modificación de la fracción II del artículo 107 de la Constitución<sup>24</sup> (que establece la *fórmula de Otero*), quedado con ello incluida una de las mayores innovaciones de las reformas en materia de amparo: la declaratoria general de inconstitucionalidad, que puede efectuar la Suprema Corte, tratándose de la impugnación jurisdiccional de las normas generales, misma que ya se había extendido en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, y en lo cual nuestro país había quedado rezagado.<sup>25</sup>

#### IV. LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO

##### 1. *Consideraciones básicas acerca de la declaratoria general de inconstitucionalidad*

De la parte final de la fracción II del artículo 107 constitucional se suprimió la frase que decía “sin hacer una declaración *general* respecto de la ley o acto que la motivare”, y con ligeras variaciones terminológicas, el artículo 73 de la nueva Ley de Amparo permite una declaratoria general de inconstitucionalidad que eventualmente pueda pronunciar la Suprema Corte, cuando considere que la ley secundaria contraviene la Constitución.<sup>26</sup>

Con estas modificaciones constitucionales y legales, el control de constitucionalidad y la protección de los derechos humanos no se da sólo en beneficio de quien ha sido afectado directamente, sobre todo en el caso de que se impugnen normas generales, pues con la declaratoria general de inconstitucionalidad se busca que aquellas disposiciones normativas reputadas como irregulares mediante juicio de amparo beneficien a todas las personas y no únicamente a los quejosos o demandantes.

Por otra parte, es indispensable precisar que sólo las resoluciones derivadas de un amparo indirecto en revisión son aptas para formar jurisprudencia firme que establezca la inconstitucionalidad de una disposición

---

governados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable altera la igualdad entre los gobernados”.

<sup>24</sup> Reforma del 6 de junio de 2011.

<sup>25</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho de amparo en México”, *op. cit.*, pp. 514 y 515.

<sup>26</sup> En relación con este asunto, el citado artículo 73 remite a las disposiciones del título cuarto de la Ley.



normativa, y por lo tanto para dar lugar a la respectiva declaratoria general de inconstitucionalidad.

Esta limitación a juicios de amparo indirectos deriva de que en éstos se impugna precisamente la inconstitucionalidad de la norma general, lo cual se puede dar en tres circunstancias o por tres vías:

- 1) Con motivo de la entrada en vigor de la norma, es decir, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna (normas generales autoaplicativas o de individualización incondicionada).
- 2) A través del primer acto de aplicación de la norma, esto es, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que requiere para actualizarse el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación (normas generales heteroaplicativas o de individualización condicionada).<sup>27</sup>
- 3) Por medio de normas generales autoaplicativas que no fueron atacadas a propósito de su entrada en vigor.

En estos casos, la norma general es el principal acto reclamado en el amparo, por lo que es necesario mandar llamar como autoridades responsables a las que intervinieron en su expedición, así como en su promulgación y publicación.

También hay que indicar que en el juicio de amparo indirecto contra normas generales la *litis* del proceso es, precisamente, la constitucionalidad de la norma general reclamada. Por las razones anteriores, la sentencia que ampara al quejoso en amparo indirecto lo protege en contra de la norma general impugnada.<sup>28</sup>

Asimismo, hay que precisar que la declaración general tiene lugar cuando la pretensión de inconstitucionalidad es avalada, concretamente, por el voto favorable de cuando menos ocho de los once ministros del Pleno de la Suprema Corte. Es característico que esta declaración responda a un razonamiento más o menos simétrico que se da en la mayoría de los sistemas de justicia constitucional, pues con este tipo de pronunciamientos los tribunales constitucionales, como la Suprema Corte, deben considerar que el precepto sometido a control adolece de un evidente problema de cons-

---

<sup>27</sup> “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 328, p. 383.

<sup>28</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, cit., pp. 112 y 113.

tucionalidad, ya sea porque la disposición secundaria contradice principios contenidos en disposiciones constitucionales; ya porque el legislador emite una disposición secundaria dotada de un contenido prohibido por la Constitución, o porque, existiendo preceptos constitucionales que prohíben determinadas conductas, las normas secundarias las permiten o al menos no las restringen, o incluso porque existen preceptos constitucionales que prescriben una obligación frente a una disposición infraconstitucional, y sin embargo, ésta implica un comportamiento facultativo.

Posiblemente, uno de los temas más complicados de la declaratoria general es su falta de aplicación en materia tributaria. En los casos en que el Tribunal Pleno considere que la naturaleza de la norma es de este tipo, la Suprema Corte ni siquiera notificará a la autoridad emisora la irregularidad de sus disposiciones.

En relación con este aspecto, cabe señalar que

...habría sido una solución más adecuada para hacer compatibles la tutela de los derechos fundamentales tributarios y la preservación de las finanzas públicas, permitir que el Tribunal Constitucional apele al legislador de manera destacada a fin de que repare por sí mismo la inconstitucionalidad de sus normas fiscales y establecer un plazo conveniente para que la declaratoria no afecte la planeación financiera del Estado.<sup>29</sup>

Esta solución permitiría que las disposiciones normativas en materia tributaria que fueran consideradas inconstitucionales dejaran de lesionar la igualdad ante la ley, a la que ya se ha hecho alusión,<sup>30</sup> pues la satisfacción de este principio fue precisamente una de las causas que se tuvieron en cuenta para introducir la declaratoria general de inconstitucionalidad.<sup>31</sup>

## 2. *Procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad*

Los aspectos básicos y específicos que se deben tener en consideración para que se produzca una declaratoria general de inconstitucionalidad están contemplados en la fracción II del artículo 107 de la Constitución fe-

---

<sup>29</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, p. 50.

<sup>30</sup> Véase epígrafe III.3.

<sup>31</sup> En ese sentido, Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de amparo*, cit., pp. 296 y 297.

deral, y en los artículos 231 a 235 de la Ley de Amparo en los términos siguientes:<sup>32</sup>

#### A. *Trámite y declaratoria general de inconstitucionalidad*

Cuando las salas o el Pleno de la Suprema Corte, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte lo informará a la autoridad emisora de la norma correspondiente.

Asimismo, cuando el Pleno o las salas de la Suprema Corte, en los juicios de amparo directo en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general no tributaria, se procederá en términos del artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución. La Suprema Corte lo notificará a la autoridad emisora de la norma.

#### B. *Estimación del proyecto de declaratoria general*

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, es decir, sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad respectiva, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Cabe mencionar que, en relación con este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió, en sesión privada del 4 de octubre de 2011, por unanimidad de once votos, el Acuerdo General número 11/2011, con el que se precisó, de manera provisional, el procedimiento previo a una declaratoria general de inconstitucionalidad. En este Acuerdo, cuya vigencia ha persistido en lo conducente después de aprobada la nueva Ley de Amparo (artículo transitorio segundo), no se regularon algunos aspectos que por mandato constitucional están reservados al legislador.

<sup>33</sup> Esto es, para declarar la inconstitucionalidad de la ley se requiere de una votación calificada de cuando menos un 72 por ciento de los integrantes del Pleno de la Corte.

En el caso de que sólo estén presentes ocho de los once ministros, se requeriría una votación unánime para que prospere la declaratoria general de inconstitucionalidad de la disposición normativa enjuiciada.

En este caso, aunque en términos absolutos el número de ministros que han de votar favorablemente a la declaración general de inconstitucionalidad es siempre el mismo (ocho), en términos relativos (es decir, proporcionalmente) la mayoría exigida se refuerza o incrementa a medida que son menos los ministros presentes.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo de noventa días se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o en la Constitución local, según corresponda.

### *C. Facultad de los plenos de circuito para solicitar la declaratoria general*

Los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte, podrán, por mayoría de sus integrantes, solicitar a ésta que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

### *D. Contenido y alcance de la declaratoria general*

La declaratoria general en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen; será obligatoria; tendrá efectos generales, y establecerá la fecha a partir de la cual surte efectos. Asimismo, precisará los alcances y condiciones que con ella se producen. A estos aspectos se hace alusión con un poco de más detalle en el siguiente apartado, dedicado precisamente a los efectos de dicha declaratoria.

### *E. Publicación de la declaratoria general*

Debido a los alcances de la resolución, la Secretaría General de Acuerdos realizará las gestiones necesarias para que la declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por el Pleno de la Suprema Corte se publique en el *Diario Oficial de la Federación* y, en su caso, en el órgano oficial en el que se hubiera difundido la norma declarada inconstitucional, para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

De lo anterior se colige entonces que es por medio de la declaratoria general de inconstitucionalidad, y no dentro del juicio de amparo, que será posible obtener la invalidez de leyes y otras normas abstractas e impersonales, expulsándolas del ordenamiento jurídico.

### 3. *Efectos de las sentencias que declaran inconstitucional una norma general en amparo indirecto*

La declaración de inconstitucionalidad de una disposición normativa reserva sus consecuencias solamente para el quejoso, manteniendo la relatividad que corresponde a la sentencia y a esa determinación judicial, en tanto que la generalidad de la misma sólo corresponde a la declaratoria general que eventualmente emita la Suprema Corte.

Aparte de lo indicado, algunos de los efectos que es posible destacar de dicha declaración general son:

- 1) Dados sus efectos derogatorios, la disposición declarada inconstitucional queda expulsada del ordenamiento jurídico. Por tanto, una vez que la declaratoria inicie su vigencia, será improcedente el juicio de amparo contra la entonces inexistente norma general que sea su objeto.
- 2) La declaración de invalidez vincula a todos los poderes públicos.
- 3) La invalidez declarada puede extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.
- 4) La Constitución mexicana no establece el momento en que la declaratoria general empezará a producir sus efectos.
- 5) Tomando en cuenta esa falta de precisión constitucional sobre el *dies a quo* de los efectos temporales de las sentencias, en la Ley de Amparo se establece, en el artículo 234, fracción I, que la declaratoria surtirá sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte. Se entiende que esta previsión a favor de la Suprema Corte implícitamente establece una regla general de eficacia inmediata a partir de la publicación de la declaratoria general, y que sólo excepcionalmente, cuando las circunstancias lo justifiquen, podrá tener una eficacia diferida. Aunque tal diferimiento no puede ser ilimitado, ya que sería ilógico, por ejemplo, que la Suprema Corte estableciera que una declaratoria general producirá sus efectos a los ocho o quince años de que haya sido publicada, porque ello ocasionaría la ruptura y el desequilibrio de todo el sistema diseñado para controlar la constitucionalidad de las normas generales.<sup>34</sup> En atención a lo anterior, reiteramos, el plazo que se establezca como prórroga jurisprudencial

---

<sup>34</sup> El ordenamiento jurídico mexicano estructura, de este modo, un sistema que parte de la regla general de la eficacia *ex nunc* de las sentencias estimatorias de la inconstitucionalidad; aunque existe la posibilidad de que la Suprema Corte pueda diferir esa eficacia hacia el futuro.

de la vigencia de la ley declarada inconstitucional ha de ser ampliamente justificado, verbigracia, con base en los perjuicios que podría ocasionar una eficacia inmediata.

- 6) Por otra parte, en la Ley de Amparo (artículo 234, fracción II, párrafo segundo), se indica que la única excepción al principio general de irretroactividad de los efectos en el tiempo de la declaración general viene referida a la materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución federal.

De esta manera, se ha establecido de forma excepcional la eficacia *ex tunc* de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

- 7) Esta declaración se extenderá a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, y deberá incluirse en los resolutivos de las sentencias de amparo de conformidad con el artículo 78 de la Ley.

Para concluir, es indispensable señalar que a la fecha se ha hecho poco uso de la declaratoria general de inconstitucionalidad, pues únicamente se han tramitado ocho de ellas.<sup>35</sup> La razón tal vez puede ser que la Suprema Corte, antes de utilizar este instrumento, prefiere emplear la técnica de la interpretación conforme a la Constitución, con lo cual se evitan vacíos innecesarios en el ordenamiento jurídico mexicano, al tiempo que se protegen los contenidos de la ley suprema.

---

<sup>35</sup> A saber: 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 1/2015, 1/2016 y 2/2016.

## INSUFICIENCIA JUDICIAL Y MACROJURÍDICA EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO (EL AMPARO COMO LIMITANTE DEL CAMBIO SOCIAL)

Ricardo GUZMÁN WOLFFER\*

*A Erika y Mateo*

El discurso de la imposibilidad de cambiar el mundo es el discurso de quien, por diferentes razones, aceptó el acomodamiento, incluso para lucrar con él. El acomodamiento es la expresión del abandono de la lucha por el cambio. Quien se acomoda carece de la capacidad de resistir, o la tiene muy débil. A quien ha dejado de resistir o a quien en algún momento pudo dejar de hacerlo, le es más fácil acomodarse en la molición de la imposibilidad que asumir la lucha permanente y casi siempre desigual a favor de la justicia y de la ética.

Paulo FREIRE

*SUMARIO: I. Problemas procesales. Aspectos generales. II. Obligación de la parte interesada de impulsar la ejecución en la vía ordinaria. III. Inclusión de autoridades no señaladas como responsables, en omisiones de cumplimiento. IV. Casos prácticos de incumplimiento de sentencias. V. A modo de conclusión: sobre los procedimientos jurisdiccionales.*

Suele establecerse que el juicio de amparo (JA) es el medio legal idóneo para que la ciudadanía se defienda de las arbitrariedades de la autoridad.

---

\* Juez Tercero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México.

Este trabajo plantea dos aspectos centrales: las dificultades procesales a las que se enfrenta el juez de Distrito para lograr que se cumplan sus determinaciones, atendiendo a los mecanismos previstos en la Ley de Amparo (LA) y a las dificultades existentes entre titulares y personal, por una parte; y, por otra, el aspecto relativo a cómo las resoluciones judiciales de amparo, precisamente por la obediencia al principio de relatividad, terminan por perpetuar la problemática generadora de los juicios de amparo, por resolverlo pero sólo respecto de los quejosos de cada amparo; hay un problema sistémico, estructural, derivado del hecho relativo a que los órganos de amparo carecen de facultades para ir más allá de los juicios de amparo y del cumplimiento de su propia resolución. Aun cuando un juzgado o tribunal federal detecte el problema que provoca la promoción de juicios de amparo, no podrá hacer gestión alguna para establecer contacto con los diversos órganos de gobierno o legisladores para solucionar de raíz esa situación generadora de JA. La participación de los órganos judiciales en la elaboración de políticas públicas o cambios legislativos, a corto plazo, conllevaría no sólo a tramitar menos JA (y, con ello, disminuir la creación de órganos judiciales federales, establecidos en forma reactiva a las cargas de trabajo judicial, derivado de esas problemáticas no resueltas, como ha sucedido durante décadas), sino que se lograría la creación de un Estado mexicano más sólido y eficiente.

## I. PROBLEMAS PROCESALES. ASPECTOS GENERALES

Hay materias donde prácticamente no existen las dificultades en la ejecución de las sentencias de amparo. En lo penal, es muy raro encontrar uno de estos casos: los juzgados de proceso y las entidades del Ejecutivo relacionadas con actos privativos de libertad saben con claridad que exceder los plazos relacionados con la custodia o resolución judicial que afecta a un procesado, sentenciado, extraditado, migrante detenido o similares, puede constituir un delito por retención indebida o por privación ilegal de la libertad.

Ello es muy distinto en otras materias, como la laboral, donde las autoridades jurisdiccionales o del Ejecutivo involucradas en el trámite y cumplimiento de laudos condenatorios, generalmente por exceso de trabajo, falta de personal o, tal vez, por motivos presupuestarios o políticos, suelen retrasar los trámites por años, con lo cual se imposibilita el cumplimiento del laudo ganado por el trabajador. Especialmente en los juicios burocráticos, es común que comparezca la viuda a pedir el cobro que no pudo lograr



en vida el trabajador, pero también lo hacen los hijos y hasta los nietos: los tiempos de cumplimiento dentro del juicio ordinario son excesivos. Mediante el JA suele intentarse evitar tal retardo procesal. Para efectos didácticos, el presente trabajo partirá de ese supuesto, tanto por ser similar a la problemática de otras materias, como por presentar particularidades que interesan a este texto, como, verbigracia, la opción de que, mediante el incidente de inejecución de sentencia que llega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), puedan darse mecanismos novedosos para que las salas de nuestro máximo tribunal se pronuncien sobre criterios definidos por un Pleno de Circuito, sin estar en los supuestos previstos por la propia LA para fijar jurisprudencia (reiteración y contradicción de tesis).

Sobra a los propósitos del presente trabajo establecer el trámite para obtener una sentencia concesoria de amparo. Baste partir de su existencia y de la obligación de los jueces de Distrito y tribunales colegiados de vigilar que se cumplan las propias determinaciones.

Una vez dictada la sentencia de amparo indirecto que lo concede, y transcurrido el término de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo (en adelante, LA) para interponer recurso de revisión en contra del fallo; o, en su caso, cuando haya sido agotado tal recurso y sea recibido el testimonio de ejecutoria dictado por el tribunal colegiado de circuito, el juez de Distrito, de conformidad con el artículo 192 LA, emitirá un acuerdo para determinar que en los autos del sumario constitucional existe sentencia ejecutoria.

Dentro del proveído que establece la existencia del fallo ejecutoriado (ya sea de primera o segunda instancia), el juez de Distrito requerirá a la autoridad responsable obligada a acatar la sentencia de amparo, para que dentro del plazo de tres días dé cumplimiento, bajo apercibimiento que de no hacerlo así, sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa, y se remitirán los autos al tribunal colegiado de circuito para seguir el trámite de la inejecución, el cual puede culminar con la separación de su puesto y consignación de la autoridad omisa. Incluso, la propia ley establece que se requerirá al superior jerárquico de la responsable.

Es responsabilidad del juzgado de Distrito realizar el requerimiento de cumplimiento oportunamente, vigilar su notificación y el plazo que se conceda a la autoridad responsable para que lo atienda en su totalidad, de conformidad con el artículo 192 LA, el cual establece que las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas; por su parte, el diverso numeral 214 LA establece la prohibición de archivar el juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional

o no exista materia para la ejecución y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada; el numeral 196 LA establece que la ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, de donde resulta obligada la vigilancia del juzgado de Distrito. El cumplimiento de la sentencia terminará con el pronunciamiento a que alude este último precepto normativo, pues es hasta este momento procesal en que el órgano judicial de amparo ordenará el archivo del expediente.

Asimismo, la LA impone que se deben respetar y hacer respetar los plazos y términos previstos en ella durante la tramitación del JA; pues, de lo contrario, podría incurrirse en una responsabilidad administrativa (por parte del órgano jurisdiccional) o incluso penal, de conformidad con el artículo 267, fracción I, LA, el cual establece como tipo penal el hecho de que la autoridad dolosamente incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir.

A efecto de dotar de imperio al juzgado de Distrito y vencer la resistencia de las autoridades para cumplimentar las ejecutorias, la LA estatuye mecanismos de eficacia como multas y la remisión de los autos del JA al tribunal colegiado de circuito para dar trámite al incidente de inejecución de sentencia.

Asimismo, para evitar los trámites burocráticos de las autoridades responsables, la LA, en el artículo 195, considera incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo. Luego de la tramitación del incidente de inejecución de sentencia, en caso de resultar fundado el planteamiento del incumplimiento, el tribunal colegiado de circuito remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos; en la inteligencia de que, de conformidad con el artículo 194 LA, la autoridad requerida como superior jerárquico incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.

Para el caso de que los efectos de la sentencia ejecutoria abarquen a autoridades que no formaron parte del juicio (por no haber sido llamadas a éste en términos del artículo 5o. LA), pero tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetas a las mismas responsabilidades a que alude ese capítulo.

## II. OBLIGACIÓN DE LA PARTE INTERESADA DE IMPULSAR LA EJECUCIÓN EN LA VÍA ORDINARIA

Para la procedencia del amparo federal solicitado sería necesario acreditar, durante la tramitación del JA, que la parte actora ha hecho gestiones en la vía ordinaria para que la autoridad responsable cumpla con la ejecución del laudo; de no acreditarse tal impulso procesal, sería improcedente conceder el amparo solicitado, por no haber una obligación de la autoridad responsable para ejecutar el laudo ante la pasividad procesal de ejecutar el laudo. La parte beneficiada debe impulsar el procedimiento, incluso después de haber obtenido una sentencia favorable de amparo.

Un aspecto central de las ejecuciones de amparo consiste en establecer si el cumplimiento de tal sentencia federal sustituye a la obligación que imponen las leyes del procedimiento ordinario para que la parte que obtuvo sentencia favorable impulse la ejecución de esa sentencia definitiva ordinaria.

Es claro que si el cumplimiento de las sentencias es oficioso, no requiere del impulso procesal; bastará el requerimiento del juzgado de Distrito para que la autoridad responsable cumpla con la ejecución de la sentencia de amparo. De ahí, como se ha mencionado, la mínima incidencia en materias como la penal, donde no es necesario que se requiera por la vía ordinaria, por ejemplo, al juez de proceso penal para que dicte la nueva resolución. Pero ello se modifica cuando el impulso en la ejecución de la sentencia ordinaria recae en la parte vencedora. El juez de Distrito no sustituye a la parte actora para requerir el cumplimiento cuando hay obligación expresa de la ley ordinaria del procedimiento jurisdiccional para que el actor impulse el juicio.

De conformidad con el artículo 945 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), los laudos deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación; y, en términos del diverso 950 LFT, si se tiene por transcurrido el término a que se hizo referencia, el presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, a petición de la parte que obtuvo laudo favorable, dictará auto de requerimiento y embargo. Tales artículos evidencian la carga procesal que condiciona el cumplimiento: previo a la emisión del auto de ejecución y embargo, debe existir petición al respecto de la parte interesada.

Además, como se verá, el Pleno del Primer Circuito en materia laboral emitió jurisprudencia obligatoria y estableció que el deber de impulsar la ejecución del laudo por parte de la autoridad responsable es correlativo con la parte interesada, en el sentido de que ésta tiene, a su vez, la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, para lo cual cuenta con el término de dos años, ya que, de no hacerlo, su

falta de interés daría lugar, en su caso, a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo en términos del artículo 519, fracción III, LFT.

Es imperativo el impulso procesal por la parte interesada para continuar con la ejecución de los laudos condenatorios, dentro de los procedimientos ordinarios que así lo requieran.

Lo anterior también se encuentra previsto en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), en los artículos 150 y 151, los cuales establecen que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que, a su juicio, sean procedentes; sin embargo, la ejecución de un laudo burocrático deberá ser solicitada por el interesado y, en atención a ello, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado con la parte que lo obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que de no hacerlo, se procederá a aplicar alguna de las medidas de apremio a que hacen referencia los artículos 148 y 149 LFTSE.

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL LAUDO BUROCRÁTICO. CORRESPONDE AL EJECUTANTE SU INICIO Y PROSECUCIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El citado numeral de la Ley Federal burocrática, dispone que cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, requiera a la demandada el cumplimiento de la resolución, apercibida que de no hacerlo se le impondrá una multa hasta por mil pesos, en términos del artículo 148 del referido ordenamiento laboral; de ahí que no sólo corresponda a la ejecutante la solicitud de inicio del procedimiento de ejecución forzosa del laudo, sino que también, se encuentra obligada a intervenir en la prosecución de ese procedimiento hasta su conclusión, al resultar necesaria su asociación con el actuario comisionado por el Tribunal burocrático, cuantas veces sean necesarias, a efecto de requerir el cumplimiento del laudo. Además de que estimar lo contrario, implicaría desconocer la figura de la prescripción contenida en el numeral 114, fracción III, de la referida ley, que establece que prescriben en dos años las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal, y si bien es cierto que en términos del artículo 150 de la ley burocrática, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la inmediata y eficaz ejecución de sus laudos, también es verdad que esa obligación es correlativa con la parte interesada en el sentido de que ésta tiene a su vez la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, lo cual debe realizar dentro del término de dos años, ya que de no hacerlo, su falta de interés daría lugar,

en su caso, a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo, pues razonar en sentido contrario implicaría que dicha ejecución se tornara indefinida, lo que contravendría el principio de certeza jurídica que prevé el artículo 14 constitucional.<sup>1</sup>

AMPARO INDIRECTO. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE RECLAMA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE LA OMISIÓN GENÉRICA DE PROVEER LO CONDUCTENTE PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DEL LAUDO. Conforme al artículo 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, corresponde a la parte que obtuvo resolución favorable la solicitud de inicio del procedimiento de ejecución forzosa del laudo, así como su necesaria intervención en la prosecución de ese procedimiento a fin de lograr el cumplimiento de dicha resolución. De ahí que de señalarse como acto reclamado en amparo indirecto, la omisión genérica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de proveer lo conducente para la ejecución del laudo, el juicio de amparo debe sobreseerse en términos del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo en vigor, habida cuenta que el acto reclamado se tornaría jurídicamente inexistente al momento de presentarse la demandada y además de realización futura e incierta, en razón de que no podría constreñirse al Tribunal burocrático para que de manera genérica, mediante la concesión del amparo y protección de la justicia federal, ordene proveer lo conducente, de oficio y dentro de los trámites y términos legales, a la ejecución de un laudo, pues ese impulso precisamente corresponde al ejecutante, por lo que no podría considerarse que los actos así reclamados tuvieran el carácter de inminentes, puesto que los mismos deben estimarse de realización futura e incierta, cuya existencia se encuentra sujeta a la voluntad del ejecutante.<sup>2</sup>

EJECUCIÓN FORZOSA DE LAUDOS. AMPARO SOLICITADO CONTRA ACTUACIONES U OMISIONES EN ESA ETAPA. Conforme al artículo 950 de la Ley Federal del Trabajo, el procedimiento de ejecución forzosa del laudo inicia una vez transcurrido el término de 72 horas a que se refiere el numeral 945 de la propia Ley previa petición del ejecutante, siendo necesaria la intervención de éste en las diversas etapas que lo conforman. Ahora bien, de reclamarse en amparo indirecto, genéricamente, la omisión del presidente de la Junta de proveer lo conducente para la ejecución forzosa del laudo, el juicio de amparo sería improcedente en términos de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción IV del numeral 74 del propio ordenamiento, porque el acto reclamado sería jurídicamente inexistente al presentarse la demanda y

<sup>1</sup> Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, contradicción de tesis 3/2014, Décima Época, Plenos de Circuito, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 22, t. II, septiembre de 2015, tesis: PC.I.L. J/9 L (10a.), p. 845, reg. 2010031.

<sup>2</sup> Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Décima Época, Plenos de Circuito, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 22, t. II, septiembre de 2015, tesis: PC.I.L. J/10 L (10a.), p. 844, reg. 2010025.

además de realización incierta, en razón de que esas actuaciones están sujetas a la previa solicitud e impulso del ejecutante, razón por la cual no podría tenerse por actualizada la omisión genérica que en esos términos se atribuyera al presidente ejecutor. Por el contrario, de reclamarse un acto u omisión en concreto, el análisis de la procedencia del juicio de amparo y, en su caso, del fondo del acto reclamado, así como los alcances de la eventual concesión de la protección federal solicitada, deberá constreñirse a los actos señalados por el quejoso y no abarcar aquellos actos futuros e inciertos que pudieran emitirse en el procedimiento de ejecución forzosa, pues éstos, al requerir el impulso e intervención del ejecutante, pudieran no llegar a materializarse.<sup>3</sup>

PRESCRIPCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAUDOS. LAS PROMOCIONES QUE ACTIVEN EL EXPEDIENTE, COMO SON LOS ESCRITOS DE LA ACTORA POR LOS QUE SOLICITA EL REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO AL DEMANDADO, SON APTAS PARA INTERRUMPIRLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). De acuerdo con la hermenéutica jurídica, siguiendo los métodos de interpretación lógica, sistemática y deontológica de los artículos 180, 182, 183 y 251, en relación con el diverso numeral 253, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se concluye que aunque la fracción I del precepto 182 de la aludida legislación no mencione expresamente a la presentación de “promociones” como una forma de interrumpir la prescripción de la ejecución del laudo, pues sólo hace referencia a la “demanda”, ello no implica que las peticiones que haga el actor a través de esos escritos no la interrumpan, ya que el término “demanda” no debe interpretarse de una manera restringida, como “el primer acto que abre o inicia el proceso”, en el que se ejerce la acción a través de la cual se reclaman el pago de prestaciones o el cumplimiento de obligaciones contraídas, sino en un sentido más amplio, derivado de la raíz etimológica del vocablo “demandar”, que viene del latín *demandare*, cuyo significado es “confiar, encomendar”, y que traducido al ámbito del derecho significa “una petición, una súplica o solicitud de algo”, lo que significa que las promociones que activen el expediente, como son los escritos de la actora por los que solicita el requerimiento de pago y embargo al demandado, son aptas para interrumpir el término de la prescripción de la ejecución del laudo; toda vez que no darle el alcance señalado sería tanto como desconocer que la ejecución de los laudos es una cuestión de orden público y que el propio legislador local contempla la posibilidad de que se interrumpa el plazo de la prescripción y que únicamente a petición de la parte interesada, el Tribunal estaría expedito para dictar el auto de requerimiento y practicar las diligencias de embargo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Décima Época, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, libro III, t. IV, diciembre de 2011, tesis: 2a./J.15/2011 (10a.), p. 2771, reg. 2000011.

<sup>4</sup> Novena Época, tribunales colegiados de circuito, aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXV, mayo de 2007, tesis: II.T.304 L, p. 2128, reg. 172435.

La necesidad de que la parte que obtuvo sentencia ordinaria deba seguir promoviendo es conteste con el paralelismo procesal relativo a que los JA deben limitarse en su estudio a los actos u omisiones existentes a la fecha de la presentación de la demanda de amparo, como se advierte del criterio de nuestro máximo tribunal en el que refiere que la concesión de amparo no abarca actos subsecuentes a los que son materia de la litis constitucional, al no ser dable conceder el amparo y protección de la justicia federal a efecto de verificar el cumplimiento de esos actos posteriores, ya que el alcance de la sentencia debe delimitarse en función del acto reclamado y en consideración de la etapa procesal en la que se sitúa dentro del procedimiento laboral.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. LOS ALCANCES POR LOS QUE SE OTORQUE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEBEN DELIMITARSE EN FUNCIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y EN CONSIDERACIÓN DE LA ETAPA PROCESAL EN LA QUE SE SITÚA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LABORAL (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 45/2007). Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia citada, sostuvo que cuando se concede la protección constitucional por violación a la garantía de impartición de justicia pronta, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los efectos de la sentencia de amparo deben comprender no sólo las omisiones y dilaciones de tramitar un juicio laboral dentro de los plazos y términos legales, señaladas en la demanda de amparo, sino también las subsecuentes. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a abandonar el criterio referido, toda vez que los alcances por los que se otorgue la protección constitucional deben delimitarse en función del acto reclamado y en consideración a la etapa procedimental en la que se sitúa dicho acto dentro del procedimiento laboral, en respeto a los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias previstos en los artículos 74, 75 y 77 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.<sup>5</sup>

### III. INCLUSIÓN DE AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES, EN OMISIONES DE CUMPLIMIENTO

En materias como la administrativa o la laboral, el cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad responsable suele estar supeditada a la intervención de diversas autoridades a las señaladas como responsables. En

---

<sup>5</sup> Décima Época, Segunda Sala, aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, t. 1, diciembre de 2013, tesis: 2a. CV/2013 (10a.), p. 732, reg. 2005150.

estos casos, es necesario establecer cuáles son esas autoridades, verificar el procedimiento burocrático respectivo y hacer los requerimientos relativos por parte de la autoridad de amparo. Es decir, las disposiciones orgánicas de las distintas dependencias establecen la existencia de una autoridad directamente obligada; a las cuales, por la ley o el reglamento de la entidad pública, les compete dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por las autoridades jurisdiccionales; pero también hay autoridades vinculadas, por corresponderles coordinar o ejecutar las acciones para la debida cumplimiento de esas resoluciones jurisdiccionales, verbigracia, establecer que cuenta con los recursos materiales, humanos y presupuestales de cada área, establecer o vigilar los mecanismos para su logro, etcétera. A lo cual cabe añadir la existencia de superiores jerárquicos, quienes también están obligados por la LA para vigilar el cumplimiento de las resoluciones concesorias, por lo cual también serán sujetas de responsabilidad en caso de omisión en el cumplimiento; las sanciones las prevé la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Para efectos de verificar el incumplimiento o el cumplimiento tardío, es necesario establecerlo respecto del núcleo concesorio de la resolución de amparo, y para ello es indispensable verificar si hay una justificación suficiente para el cumplimiento extemporáneo, como pueden ser hechos notorios que revelen un esfuerzo real de las autoridades responsables, de acuerdo a la insuficiencia de recursos humanos o materiales para cumplir oportunamente; lo cual, sin embargo, debe demostrarse fehacientemente, pues la mera manifestación de la autoridad responsable no es suficiente para ello, en atención a que tal justificación requiere una valoración judicial con base en hechos demostrados, al ser posible que, incluso con la acreditación del cúmulo de sentencias de amparo pendientes de desahogar o del número reducido de personal en las oficinas de las autoridades responsables, no fuera suficiente para establecer, por parte de la autoridad de amparo, que hay causa para justificar el retraso en el cumplimiento.

Ello debe ser reclamado en la etapa procesal relativa al cumplimiento de la sentencia de amparo concesoria; si se invoca tal imposibilidad desde el momento en que se rinde el informe previo o el justificado, como si la autoridad se adelantara a la concesión de amparo que sabe vendrá —como puede suceder en las omisiones de trámite o resolución de juicios laborales donde, sin duda, procederá el amparo, si la autoridad ha excedido los términos previstos en la LFT—, puede ser considerado como una maniobra defensiva que, en todo caso, es extemporánea por promoverse antes del dictado de la resolución constitucional.



Tal valoración en el incumplimiento y, consecuentemente, en la imposición de sanciones, también debe darse en relación con el análisis oficioso relativo al exceso o defecto de los actos realizados en cumplimiento de la concesión de amparo.

Si bien sobre tales temas se cuenta con las siguientes jurisprudencias, lo cierto es que las mismas se refieren al “esfuerzo considerable” de las autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector (lo que presupone un actuar de las mismas, no la mera manifestación de que el número de sentencias de amparo por cumplir les impide actuar) para acatar “numerosas sentencias de amparo” (no aplicaría cuando sólo se trata de una sentencia) “que declaran la inconstitucionalidad de actos emitidos por autoridades diversas” (la inconstitucionalidad de los actos puede ser estimada como un concepto diverso al de la ilegalidad, de modo que serían inaplicables cuando sólo se hubiera concedido la protección federal por aspectos de legalidad). A lo cual cabe agregar que los “hechos notorios” que justifican esa tardanza deben ser invocados y, en su caso, demostrados; como sucede cuando se alegan cargas laborales complejas de la autoridad responsable o el ausentismo de sus trabajadores, que impide el debido desarrollo de las funciones jurisdiccionales. La “notoriedad” del hecho podría dejar de tener tal característica si sólo es un hecho conocible por el personal de la autoridad responsable, pues no sería un hecho público y sabido por todos.

De suma importancia es el pronunciamiento relativo al retraso en el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando se hace uso de procedimientos ilegales, “so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia de amparo”, lo cual claramente no puede alegarse cuando sólo compete a la Junta o a la Sala dictar la sentencia en el juicio ordinario, por ejemplo; si bien suele invocarse en los JA en los que se concedió la protección federal, por haberse acreditado el acto reclamado relativo a la falta de cumplimiento del laudo favorable al trabajador público, al establecer la parte patronal pública que los pagos de salarios están condicionados a las partidas presupuestales respectivas, con lo cual podría evadirse permanentemente el cumplimiento de los laudos condenatorios, hay que establecer si éstos son “procedimientos innecesarios para el cumplimiento de la sentencia constitucional en la medida en que no son condiciones exigibles por el fallo”; de nada servirá una sentencia favorable si se permite a las entidades públicas condenadas en laudos firmes, que los incumplan (y con la sentencia de amparo que condena al cumplimiento de ese mismo laudo) bajo el argumento de que todo pago derivado de un laudo condenatorio debe tener un trámite especial para su pago, pues debe

solventarse presupuestariamente, incluso, desde el momento en que es emplazado a juicio para prever una posible condena. Lo cual, por añadidura, será menos costoso para el presupuesto de la propia entidad pública y, en consecuencia, para el Estado mexicano.

Si bien una de las jurisprudencias emitidas sobre el tema permite al juzgador de amparo, cuando tiene la “duda fundada” sobre cuáles autoridades tienen atribuciones para “realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector”, requerir a la autoridad responsable, además del cumplimiento de la sentencia, para que informe fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo, y luego, con base en lo informado y del análisis del marco jurídico aplicable, verificar si es dable vincular a diversas autoridades al cumplimiento de la sentencia; empero, cuando se demanda al titular de una Secretaría, verbigracia, puede estimarse que, en ningún caso, el superior jerárquico de las áreas respectivas (finanzas, recursos humanos, etcétera) puede estar supeditado al actuar de sus subordinados, menos si con ello se evade el cumplimiento de la ley y de una ejecutoria firme.

Cada caso debe ser valorado, pues si la patronal demandada niega un pago con base en la falta de presupuesto, la autoridad de amparo no podrá vincular al Congreso de la Unión para que destine una parte del presupuesto de egresos a tales pagos; cada entidad debe responsabilizarse de tales aspectos, de lo contrario se permitirá sujetar el cumplimiento de los laudos donde se involucran entidades públicas, a aspectos ajenos por completo a la relación procesal derivada de un juicio laboral burocrático.

El análisis de los siguientes criterios lleva a la conclusión de que si bien es necesario verificar la causa del retraso en el cumplimiento de la resolución de amparo (la falta total de cumplimiento siempre será sancionable), en ningún caso debe permitirse que el cumplimiento extemporáneo injustificado quede impune, al menos en la sanción económica de multa, pues, de lo contrario, se haría nugatorio lo dispuesto en el artículo 195 LA.

**CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. ÓRGANO AL QUE COMPETE SU VALORACIÓN.** El cumplimiento extemporáneo de la sentencia de amparo deberá ser valorado por el órgano que corresponda, juez de Distrito, tribunal colegiado de circuito o incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando los autos estén radicados en esta instancia, para determinar en cada caso si existe justificación para ello, pues de considerar lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe precisar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la

determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al ministro ponente, el cual, con base en la resolución que hubiere causado estado podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido sin excesos ni defectos. Lo anterior, sin menoscabo de que cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las salas de este alto tribunal. También debe tomarse en cuenta para valorar la posible justificación del cumplimiento extemporáneo, si existen hechos notorios que claramente revelen un esfuerzo considerable de las autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector para acatar numerosas sentencias de amparo que declaren la inconstitucionalidad de actos emitidos por autoridades diversas y cuyo cumplimiento extemporáneo se puede justificar por la insuficiencia de recursos humanos o materiales para cumplir oportunamente. Empero, del criterio con registro 2007911 se advierte que el mismo sólo aplica cuando las autoridades responsables no ejercen poder de mando sobre las denunciadas como involucradas.<sup>6</sup>

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). En términos del citado precepto legal, se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo. En atención a lo anterior, en los casos en que las autoridades pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia de amparo —pero no cuando han sido omisas al respecto—, el juez de distrito o el tribunal colegiado de circuito, según sea el caso, deberá considerar si la actuación de la autoridad responsable o vinculada al cumplimiento implica un actuar evasivo respecto del incumplimiento de la sentencia de amparo o si se han efectuado procedimientos ilegales que retarden su cumplimiento, cuyo objetivo consista en no cumplir con el mandato federal, pues sólo en esos supuestos deberá imponerse la multa correspondiente y continuar con el procedimiento de inejecución, mediante el envío de los autos al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, para que en el momento procesal oportuno, en caso de que proceda, se determine la destitución del cargo y, posteriormente, la consignación de las autorida-

---

<sup>6</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 57/2014 (10a.), p. 16, reg. 2007916.

des contumaces. Así, el incumplimiento por medio de evasivas se actualizará cuando las autoridades responsables o vinculadas lleven a cabo actos intrascendentes respecto del cumplimiento del fallo, lo que, en todo momento, deberá analizarse en función tanto de los efectos plasmados en la sentencia de amparo, como, y especialmente, del requerimiento de su cumplimiento, pues en la medida en que éstos se encuentren claramente determinados, podrán imponerse las sanciones aplicables por el incumplimiento del fallo protector. Debe entenderse que se retrasa el cumplimiento de la sentencia de amparo por medio de procedimientos ilegales, cuando se lleven a cabo, so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia de amparo, procedimientos innecesarios para el cumplimiento de la sentencia constitucional en la medida en que no son condiciones exigibles por el fallo. En términos de lo anterior, debe considerarse que si una autoridad responsable o vinculada, según sea el caso, propone el cumplimiento de la sentencia de amparo y ello no satisface al órgano jurisdiccional —pero éste no advierte una actitud evasiva o la práctica de procedimientos ilegales que generen retraso en el cumplimiento de la sentencia—, se deberá requerir de nueva cuenta el cumplimiento de la sentencia de amparo especificando qué debe realizar la autoridad responsable y/o vinculada al cumplimiento y las razones por las que el acto con el que la autoridad pretendía cumplir no satisfacen esta condición, sin que ello dé lugar a la imposición de una multa o al envío de los autos al órgano jurisdiccional competente (tribunal colegiado de circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda) para continuar el trámite respectivo, pues esto último sólo ocurrirá cuando se advierta que se actualiza alguna o ambas de las condiciones apuntadas —actos evasivos o la práctica de procedimientos ilegales— que retardan el cumplimiento de la sentencia de amparo, tal y como se establece en el artículo 196 de la ley de la materia. De igual manera, cuando las autoridades judiciales de amparo adviertan que existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo y que por ello no puede tenerse como cumplida tal y como lo ordena el artículo 196 de la Ley de Amparo, ello tampoco da lugar a que se continúe con el trámite de inexecución que eventualmente puede concluir con la aplicación de las sanciones (pecuniaria, separación del cargo y consignación ante un juez penal), sino que se deberá requerir a la autoridad para que subsane dicha deficiencia (exceso y defecto) y exprese con claridad la razón por la que se considera que existe un cumplimiento excesivo o defectuoso.<sup>7</sup>

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). En caso de que el órgano

---

<sup>7</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 58/2014 (10a.), p. 11, reg. 2007914.

de amparo que conozca del procedimiento para el cumplimiento de una sentencia concesoria estime que las autoridades responsables y/o vinculadas a su cumplimiento han incurrido en una actitud evasiva o el uso de procedimientos ilegales que propicien el retardo en su acatamiento y, en consecuencia, remita los autos al órgano correspondiente, tribunal colegiado de circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, debe estimarse que estos órganos están en aptitud de determinar si las autoridades actuaron o no de manera evasiva o a través del uso de procedimientos ilegales que hubieren generado el retardo en el cumplimiento de la sentencia de amparo, o que el cumplimiento se llevó a cabo fuera de los plazos establecidos para tal efecto en la Ley de Amparo, incluso, podrán verificar la legalidad de las multas que se hubieren impuesto, tomando en cuenta si la autoridad responsable y/o vinculada han cumplido con los plazos previstos en la Ley de Amparo o bien adviertan la existencia de una causa justificada para no cumplir en esos términos. Ahora bien, si una vez concluido el plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia de amparo y antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta el cumplimiento de la sentencia de amparo, dando lugar a que el órgano que concedió el amparo determine que éste se ha acatado, ello no dará lugar a que por ese hecho el asunto quede sin materia, pues de lo contrario se haría nugatorio lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, en cuanto a que el incumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad cuando sea injustificado. De este modo, deberá ser valorado por el órgano que corresponda, juez de Distrito, tribunal colegiado de circuito o incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando los autos estén radicados en ésta, si en el caso existe justificación para el cumplimiento extemporáneo, pues de considerar lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI constitucional. Cabe agregar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al ministro ponente, el cual con base en la resolución que hubiere causado estado en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido, sin excesos ni defectos, podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad. Lo anterior, sin menoscabo de que cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 60/2014 (10a.), p. 7, reg. 2007912.

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE AMPARO ESTÁ CONDICIONADA A QUE EL JUEZ DE AMPARO REALICE LOS REQUERIMIENTOS CON LA PRECISIÓN NECESARIA EN CUANTO A LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA ACATAR EL FALLO Y A LOS ACTOS QUE LES CORRESPONDE EJECUTAR A CADA UNA DE ELLAS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Conforme a lo dispuesto en el citado precepto legal, si la autoridad es omisa en el cumplimiento de una sentencia de amparo, ello conduciría de manera automática a la imposición de la sanción pecuniaria, y en caso de que aun impuesta la multa el cumplimiento no se acredite, ello dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir a la separación del titular de la autoridad responsable y a su consignación ante el juez penal. En este escenario, resulta de especial relevancia que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y respecto de los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades emitan en el ámbito de su respectiva competencia, regulado en una ley o un reglamento, diferentes actos cuya emisión jurídicamente constituye una condición indispensable para el dictado de los demás, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que jurídicamente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que den lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual la falta de emisión de alguno de ellos impida la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la LA *deberá identificarse a la autoridad contumaz, es decir, a la responsable del incumplimiento, dado que las diversas autoridades que no ejerzan poder de mando sobre ésta, de encontrarse impedidas legalmente para emitir el acto que les corresponde, tendrán una causa justificada para no haber cumplido el fallo protector.* Ante ello, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables el cumplimiento de la sentencia concesoria deberá requerirlas para que en el plazo de tres días hábiles se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo. Lo anterior, con la finalidad de que, con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable, determine si es el caso de vincular al cumplimiento de la sentencia a diversas autoridades; pronunciamiento que deberá contener

las consideraciones y los fundamentos legales que sirvan de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo (cursivas añadidas).<sup>9</sup>

#### IV. CASOS PRÁCTICOS DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

##### 1. *Imposibilidad sobrevenida*

En los cumplimientos a las ejecutorias de amparo en las que se concedió la protección constitucional para el efecto de que la demandada en el juicio de origen (una dependencia gubernamental) cumpla en sus términos el laudo firme emitido en su contra, esto es, cuando se ha condenado al cumplimiento de múltiples prestaciones (reinstalación, pago de salarios caídos, prima vacacional, etcétera), y la autoridad responsable argumenta una imposibilidad jurídica y material para cumplir la sentencia de amparo, específicamente por cuanto hace a la reinstalación y el pago de salarios caídos, por establecer que el trabajador ya laboraba en otra institución pública y, con ello, percibía un salario en diverso puesto; lo que sucedía con antelación al dictado del laudo en el juicio ordinario.

Sin embargo, cabe precisar que el artículo 77 LA prevé los efectos del amparo, considerando la naturaleza del acto reclamado:

- a) Si el acto reclamado es de carácter positivo, el efecto de la sentencia que otorga el amparo estribará en la restitución al quejoso del pleno goce del derecho violado, restableciéndose las cosas al estado que guardaban antes de la violación.
- b) Cuando el acto reclamado es de carácter negativo o implique una omisión, el objeto del fallo protector consistirá en constreñir a la autoridad responsable a que acate lo ordenado por la garantía constitucional de que se trate, esto es, respete el derecho de que se trate y cumpla con lo que el mismo exija.

Los efectos de la concesión del amparo se encuentran vinculados con la naturaleza del acto reclamado y el tipo de violación; de ambos dependen los alcances de la sentencia protectora de garantías.

Un principio de seguridad jurídica es el de cosa juzgada, toda vez que constituye un pilar del Estado de derecho como fin último de la impartición

---

<sup>9</sup> Décima Época, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. 1, noviembre de 2014, tesis: P./J. 59/2014 (10a.), p. 5, reg. 2007911.

de justicia, a cargo del gobierno. Las resoluciones jurisdiccionales constituyen la verdad legal cuando la decisión es inmutable o irreversible en cuanto al derecho sustancial o de fondo discutido, que ya fue materia de análisis.

El derecho que tienen los quejosos en los juicios de amparo en los que se concedió la protección constitucional para que las demandadas cumplan el laudo emitido en el juicio de origen ha sido debidamente reconocido por la autoridad jurisdiccional y elevado a categoría de cosa juzgada, mediante la obtención de la resolución judicial que así lo declaró, esto es, específicamente el laudo citado.

En ese sentido, si las autoridades responsables refieren que están imposibilitadas para cumplir la ejecutoria de amparo en virtud de que no es posible otorgarle una plaza a la parte quejosa, ya que el trabajador se encontraba laborando para diversa dependencia pública, con el salario correspondiente, sin que pueda ocupar dos plazas con el mismo horario; y que, por ello, si acaso, procedería pagarle únicamente las diferencias salariales entre el puesto materia de condena y la plaza que ha estado ocupando la parte quejosa.

Sin embargo, en dicha hipótesis no se aprecia una imposibilidad jurídica y material para cumplir la sentencia de amparo. Para acreditar el acatamiento al fallo constitucional, la responsable está constreñida, por una parte, a reinstalar a la parte quejosa en el puesto que ocupaba o uno homólogo y al pago de las demás condenas.

La imposibilidad, vista desde el punto de vista jurídico, es un concepto que sirve para solucionar conflictos donde el cumplimiento de una obligación ya no es viable.

Empero, es importante precisar si la imposibilidad es sobrevenida; esto es, si ocurrió posterior al nacimiento de la relación obligatoria.

Así, de acuerdo con la hipótesis en análisis, se establece que la obligación de reinstalar a la parte quejosa en el juicio de origen surgió a través del dictado del laudo firme de una fecha determinada; y la circunstancia por la cual la demandada hace valer la imposibilidad para cumplir el laudo en el juicio de origen es que la parte quejosa, actora en el laboral, se encuentra trabajando para diversa entidad pública desde una fecha anterior al dictado del laudo respectivo. Es decir, más que una imposibilidad, lo que se actualiza es una carencia de litigio en el juicio laboral de origen; esto es, una ausencia de estrategia defensiva integral por parte de las demandadas para oponer dicha circunstancia como excepción en el sumario laboral, con el fin de evitar la condena; la responsable, al señalar la imposibilidad que tiene para cumplir el laudo y por ende la ejecutoria de amparo, implícitamente pretende hacer improcedente la acción ordinaria, lo que es contrario a los



efectos procesales del amparo, pues implica que no se cumpla una acción ya ganada por la parte actora en la vía ordinaria y cuyo cumplimiento se ha establecido como forzoso en una sentencia concesoria de amparo.

Si tal argumento defensivo no se opuso en el momento procesal oportuno en el juicio laboral de origen, con la finalidad de evitar la condena ahí dictada, de ningún modo puede tener el alcance de impedir que se cumpla la ejecutoria de amparo, pues de hacerlo así se estaría beneficiando a la demandada de sus propios errores al litigar un asunto de manera incorrecta, al no haber opuesto la excepción en el momento procesal oportuno; la condena líquida establecida en el laudo emitido en el juicio de origen debe cubrirse en sus términos, pues, en ese sentido, el Pleno de nuestro máximo tribunal ha considerado que, incluso, la insuficiencia presupuestal no constituye una causa para eximir el cumplimiento a las sentencias de amparo, ya que no puede quedar condicionada a una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la Constitución federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente; de ahí que las responsables deben acatar el laudo en sus términos y, por ende, cumplir la ejecutoria de amparo.

SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundamentalmente en la Quinta y Sexta épocas del Semanario Judicial de la Federación, emitió diversas tesis en las cuales sostuvo el criterio predominante de que tratándose de obligaciones de pago derivadas de sentencias de amparo a cargo de las autoridades responsables, no se sancionaría su incumplimiento cuando el pago no se encontrara previsto en el presupuesto autorizado, de manera que la responsabilidad de aquéllas quedaba limitada a la mera gestión ante los órganos competentes para que se autorizara el gasto correspondiente. En este sentido se orientan los siguientes criterios históricos, de rubros: “CASO EN QUE NO ES APLICABLE, DE MOMENTO, LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL. DEFECTO DE EJECUCIÓN.”; “SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCIÓN DE LAS.”; “SENTENCIAS DE AMPARO, INELUDIBLE EJECUCIÓN DE LAS.” e “INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA IMPROCEDENTE.”, publicados, respectivamente, en el Informe de 1941, página 131 y en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XXXI, página 2277 y tomo XLVII, página 4882, y Sexta Época, volumen LXXVIII, Primera Parte, página 14. Sin embargo, estos criterios no deben prevalecer en la actualidad pues, por una parte, obedecen a la interpretación aislada del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que originalmente era el 125)

y, por otra, desconocen la fuerza vinculatoria de las ejecutorias de amparo cuya eficacia deriva del mandato constitucional. Lo anterior es así, pues si bien es cierto que el presupuesto de egresos se rige por el principio de anualidad, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año, para el cual se planea precisamente el gasto público que implica la programación de actividades y cumplimiento de proyectos al menos durante ese tiempo, también lo es que el citado artículo 126 de la norma fundamental acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, de donde se desprende que en el propio texto de la norma constitucional referida, subyace el principio de modificación presupuestaria, al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior, a saber: a) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, b) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo; de manera que el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergradable. Además, si la autoridad ya tiene autorizado un presupuesto que le permite efectuar un pago, aun cuando no esté previsto específicamente en él, debe realizarlo si con ello da cumplimiento a un mandato de amparo, pues exclusivamente en esta hipótesis no podría considerarse jurídicamente que vulnerara la prohibición contenida en el artículo 126 de la Constitución general de la República, en razón de que el cumplimiento de las sentencias de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la majestad de la Constitución federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente, por lo que únicamente en esta hipótesis no puede operar el principio de responsabilidad que deriva del mencionado artículo 126 constitucional, pues técnicamente no se estaría contraviniendo, sino que se actualizaría un caso de excepción en el que no sería punible la conducta de la autoridad. Asimismo, tal proceder tampoco contravendría el artículo 134 del ordenamiento fundamental, relativo al manejo de los recursos económicos con apego al principio de honradez, la cual se entiende como un actuar probo, recto, sin desvío alguno, pues no hay improbidad alguna en cumplir con un mandato de amparo, por el contrario, es un principio rector de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución y, por ende, los mandatos

de amparo que derivan de ésta, cuya finalidad es el restablecimiento del orden constitucional.<sup>10</sup>

SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN. Si bien en términos de lo previsto en los artículos 74, fracción IV; 116, fracción II, párrafo cuarto; 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b); 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presupuesto de egresos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios debe aprobarse, respectivamente, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa y los ayuntamientos, sin que válidamente puedan realizarse pagos que no estén comprendidos en los presupuestos respectivos, lo cierto es que tratándose de las sentencias de amparo que implican el pago de recursos monetarios, las autoridades deben desarrollar todas las acciones que resulten pertinentes, dentro de su ámbito de atribuciones, para dotar a la partida presupuestal correspondiente de los recursos necesarios para acatar la obligación constitucional derivada de las sentencias en comento, conforme a lo dispuesto en los artículos 17, párrafos segundo y sexto y 107, fracción XVI, de la propia norma fundamental, los cuales disponen que deben ejecutarse de manera pronta y completa en los plazos y términos fijados, al tenor de lo previsto en la Ley de Amparo y conforme lo ordene el juzgador de garantías. Por tanto, aunque las diversas autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector pueden solicitar al órgano legislativo competente o, en el ámbito municipal al ayuntamiento, la ampliación del presupuesto respectivo, también tienen la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, tomando en cuenta, por una parte, el carácter preferente que asiste a la respectiva obligación constitucional de pago —la que debe cumplirse en el plazo fijado en la sentencia respectiva— y, por otra parte, que ninguna disposición legal de rango inferior a la Constitución general puede condicionar su acatamiento.<sup>11</sup>

SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO A CARGO DE AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DE ESA ENTIDAD NO IMPIDE A ÉSTAS, EN EL ÁMBITO DE SU

<sup>10</sup> Novena Época, Pleno, aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, abril de 2002, tesis: P. XX/2002, p. 12, reg. 187083.

<sup>11</sup> Novena Época, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXIII, marzo de 2011, tesis: P./J. 5/2011, p. 10, reg. 162469.

COMPETENCIA, REALIZAR ADECUACIONES PRESUPUESTALES PARA CUMPLIR CON AQUÉLLAS CUANDO SE AGOTE LA PARTIDA PRESUPUESTAL AUTORIZADA PARA TAL EFECTO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Como se advierte de lo dispuesto en el citado precepto legal, para cada ejercicio fiscal la Asamblea Legislativa debe aprobar en el Decreto del Presupuesto de Egresos una partida presupuestal para cumplir las resoluciones definitivas pronunciadas por los órganos jurisdiccionales y, en caso de que dicha partida presupuestal sea insuficiente, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas, podrá solicitar a la Asamblea una ampliación. En ese tenor, si la intención del legislador con el establecimiento de dicho numeral, según se desprende de la respectiva exposición de motivos, fue garantizar el Estado de derecho mediante la aprobación de la partida específica, la interpretación conforme de ese mandato legal, atendiendo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 17, párrafos segundo y sexto, así como en el 107, fracción XVI —este último en el caso de las sentencias de amparo—, lleva a concluir que el referido artículo 73 no tiene como finalidad obstaculizar el cumplimiento de las sentencias, impidiendo la aplicación del sistema general de adecuaciones presupuestarias establecido en el capítulo III del título tercero de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, sino que constituye un mecanismo que permite al jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, solicitar a la Asamblea Legislativa la ampliación de la partida en comento una vez que los recursos que puedan transferirse a dicha partida, provenientes de las diversas que integran el presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal, se hayan agotado, mediante las adecuaciones presupuestales autorizadas por las autoridades competentes de esa entidad política, al no ser disponibles, sin menoscabo de que la ampliación referida en el citado numeral pueda solicitarse simultánea o posteriormente a la realización de las adecuaciones en comento, quedando bajo el prudente arbitrio de las autoridades competentes determinar el mecanismo presupuestal que les permita cumplir con la sentencia concesoria en el plazo correspondiente con el objeto de evitar la aplicación de lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Importa destacar que interpretar el citado artículo 73 en el sentido de que impide acudir a los mecanismos de adecuaciones presupuestarias y que, por ende, prevé como única opción, una vez agotados los recursos destinados originalmente a la partida respectiva, solicitar una ampliación a la Asamblea Legislativa, implicaría atribuir a este órgano legislativo la intención de establecer una regulación contraria a lo previsto en el párrafo sexto del artículo 17 constitucional, pues tal limitación constituiría un grave obstáculo al cumplimiento de las sentencias, al generar un sistema al tenor del cual resultaría más complejo el pago de gastos exigidos constitucionalmente que otros deri-

vados de los vínculos jurídicos que voluntariamente celebre el gobierno del Distrito Federal.<sup>12</sup>

## 2. *Conflicto en la aplicación de jurisprudencia*

Es en la ejecución de sentencias de amparo, al menos en aquellas relacionadas con los cumplimientos de laudos burocráticos, donde se da una peculiaridad sobre la contradicción de tesis.

Como ya se vio, en las sentencias burocráticas es necesario el impulso procesal de la parte actora para que las salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje den continuidad a la ejecución de laudos. Ello se basa en la jurisprudencia de título “PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL LAUDO BUROCRÁTICO. CORRESPONDE AL EJECUTANTE SU INICIO Y PROSECUCIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO”, ya comentada. Esta jurisprudencia es obligatoria para los juzgados federales, y en ella se establece que la obligación de impulsar la ejecución del laudo por parte de la autoridad responsable es correlativa con la parte interesada en el sentido de que ésta tiene, a su vez, la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, lo cual debe realizar dentro del término de dos años, ya que, de no hacerlo, su falta de interés daría lugar a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo.

Si el procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo donde se concedió la protección federal para que se cumpla el laudo burocrático condenatorio se tramita ante un juzgado de Distrito o ante un tribunal colegiado del Primer Circuito (único que conocerá de tales juicios, por la residencia del citado Tribunal Federal) es claro que deben estudiarse simultáneamente el impulso procesal en el juicio ordinario, en correlación con la obligación del juez federal de verificar que se cumpla la resolución de amparo. Sin embargo, cuando se promueve el incidente de inejecución y éste llega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa resolución del tribunal colegiado, estamos ante una peculiar disyuntiva, pues del texto de la LA no se advierte que nuestro máximo tribunal se pronuncie en tales incidentes de inejecución sobre la pertinencia de las jurisprudencias por contradicción de tesis dictadas por los Plenos de Circuito, pero en el ejemplo, es ineludible que la Sala respectiva, dada la inejecución de sentencia en

---

<sup>12</sup> Novena Época, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXIII, marzo de 2011, tesis: P./J. 8/2011, p. 8, reg. 162470.

trámite, establezca si ese criterio del Pleno de Circuito es obligatorio para tal superioridad.

Especialmente si se demuestra en autos que la parte actora no ha dado impulso procesal a la ejecución ordinaria, ya que, atendiendo al criterio mencionado, si se actualiza este supuesto (falta de promoción por parte del actor), no habría incumplimiento de la Sala del Tribunal Federal; si bien es obligación de la Sala cumplir con el laudo, la mencionada tesis añade la obligación procesal del actor de impulsar la ejecución del laudo. Así, para establecer la reprochabilidad de la autoridad responsable sería necesario contar con el dato relativo a que la parte actora hubiera solicitado la ejecución del laudo con posterioridad a la actuación de la Sala responsable, de modo que la obligara a continuar con la ejecución del laudo. Por lo anterior, a efecto de resolver la inejecución, se plantea la necesidad de que la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal decida si es o no un criterio válido en su jurisdicción.

Con lo anterior se establece:

- a) La concurrencia en el tema de la ejecución de la sentencia de amparo de un criterio obligatorio para la autoridad responsable y para el juez de Distrito ejecutor de la sentencia concesoria de amparo, pero no para la Segunda Sala de la Suprema Corte, en términos del artículo 217, segundo párrafo, LA.
- b) La posible modificación en la aplicación del criterio sostenido por el Pleno de Circuito en caso de que la Segunda Sala lo aplique, ya que ello podría establecerse como un reconocimiento de que coincide con el criterio del Pleno de Circuito, inferior jerárquico, o una ratificación del mismo.
- c) Un posible mecanismo adicional a los previstos en los artículos 225 a 227 de la LA, para efectos de lograr que la Segunda Sala estudie un criterio emitido por el Pleno de este Circuito, ya que, en estricto sentido, no existe una tesis contradictoria de otro Pleno sobre la materia en estudio, lo cual se debe a que por tratarse de jurisprudencia derivada de los procedimientos burocráticos federales, el único Tribunal emisor se encuentra en este Primer Circuito.

#### V. A MODO DE CONCLUSIÓN: SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES

Los mecanismos para la ejecución de sentencias de amparo, originalmente establecidos en la LA y luego afinados en las jurisprudencias referidas, no

han logrado el cumplimiento pronto de dichas resoluciones. Hay una serie de mecanismos legales que dificultan los procedimientos del JA, de los cuales se han mostrado algunos ejemplos, pues cada materia tiene sus peculiaridades en los cumplimientos: la búsqueda de intérpretes en los asuntos migratorios, las dificultades periciales en los asuntos agrarios, etcétera.

El trámite de asuntos en ejecución de sentencia de amparo va desde el acuerdo en que queda firme la sentencia concesoria, hasta que se dicta el archivo del expediente, por haberse tenido totalmente cumplida la sentencia; ello, con la reserva de que las partes interpongan el recurso de inconformidad previsto en la LA. De acuerdo con lo establecido en la misma, el trámite debería tardar máximo dos semanas: se emite el acuerdo, se notifica al siguiente día a la autoridad responsable, se otorgan tres días “por única ocasión”, cumple la autoridad y se dicta el acuerdo en que se revisa si la ejecución es correcta (si no hay exceso o defecto en la misma). Con lo que se archiva el expediente, en el mejor de los casos. Pero, al menos en la materia laboral, no sucede así. Hay JA que tardan años para que las autoridades cumplan con la condena del laudo que previamente habían perdido.

Aparentemente sucede, en el mejor de los casos, por dificultades en los trámites internos de las distintas entidades, visto que hay que hacer gestiones ante varias áreas de la propia institución (recursos humanos, jurídicos, materiales, sindicales, entre otros). Puede suponerse que por tratarse de ellas hay aspectos políticos que influyen en el cumplimiento de las sentencias; algunas instituciones del Poder Ejecutivo Federal y locales se distinguen por no cumplir con el pago. No importa si se acumulan miles de millones de pesos en adeudos derivados de laudos, se pagará o reinstalará hasta el último momento, generalmente cuando la Suprema Corte ha fijado la audiencia para establecer si hay incumplimiento de las autoridades y sus consecuencias. En la práctica, son pocos los casos donde se aplican las sanciones previstas en la LA, además de las multas que impongan el juez de Distrito o tribunal colegiado.

Esto impacta a la ciudadanía de distintos modos, pero sin duda incide en un factor más para la desconfianza social hacia los órganos impartidores de justicia. ¿Cómo confiar en un aparato de justicia que, a final de cuentas, no logra que el trabajador reciba su dinero o se le permita trabajar? Si ni con la intervención del máximo tribunal de la nación se logran ejecutar esos laudos ganados tras años o décadas de litigio, puede suponerse que la ciudadanía buscará mecanismos alternos para resolver sus problemas, los que idealmente deberían ventilarse jurisdiccionalmente. No es raro que en los JA y en los ordinarios, la viuda del trabajador se sustituya procesalmente

por el difunto para continuar con el trámite; asimismo, en los juicios burocráticos también comparecen los hijos y hasta los nietos del trabajador, con la ilusión de recibir lo que el obrero no pudo obtener en vida.

La complejidad técnico-jurídica de las ejecuciones, que suelen desconocer los quejosos y, a veces, sus abogados, no les importan a las partes involucradas. Con toda razón, el trabajador que ganó un laudo quiere que se cumpla, como querría cualquier ciudadano que hubiera ganado un juicio jurisdiccional; es el más elemental pacto social: la población confía en las instituciones del Estado y éste cumple sus expectativas. En ese extenso y enredado mecanismo legal que va desde la demanda ordinaria hasta el cumplimiento del JA, en el que la ciudadanía no distingue instancias de grado o fuero, los jueces y magistrados federales son equiparados a las autoridades responsables.

Es claro que a nivel de las autoridades responsables, parte de la problemática para la culminación de los juicios respectivos es el personal con que cuentan los titulares; numerosas juntas de Conciliación y Arbitraje lo manifiestan por escrito y verbalmente ante los requerimientos de cumplimiento de sentencias, lo que no justifica legalmente dicho retraso, pero lo explica parcialmente. Lo mismo sucede en el Poder Judicial de la Federación.

### 1. *Conflictos obrero-patronales en el Poder Judicial federal*

Una vez explicado el entorno general de la justicia laboral, vale la pena hacer un breve análisis sobre la problemática que dificulta la resolución de los juicios. En este texto se ha hecho mención de que constantemente se justifica la tardanza en la emisión de resoluciones por el personal que se desempeña tanto en las juntas de Conciliación y Arbitraje como en los órganos jurisdiccionales. Dichas instituciones no son la excepción en cuanto a conflictos laborales con sus empleados.

En un alto porcentaje de juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación hay un grave problema de desconfianza, desobediencia y franco enfrentamiento entre titulares y subalternos, desde el intendente hasta los secretarios. Personal que pretende cobrar o mantener un empleo sin trabajar, valiéndose de sus “derechos laborales” para eludir cualquier responsabilidad. Lo anterior sin olvidar a los subalternos francamente corruptos, que si bien son un porcentaje mínimo, existen.

Para establecer un parámetro, el suscrito realizó entre marzo y junio de 2016 la siguiente encuesta a más de 50 titulares de juzgados y tribunales de la Ciudad de México, Tijuana, Mexicali, Oaxaca y Chiapas. La misma se hizo



por escrito, remitiéndose a un titular de cada entidad para la distribución con sus coterráneos.

Si pudiera poner a disposición del Consejo de la Judicatura Federal a personal de su juzgado o tribunal, sin perder la plaza y con la opción de nombrar nuevamente al servidor público respectivo, ¿a cuántos propondría?:

- a) de 1 a 5;
- b) de 5 a 10;
- c) de 11 o más;
- d) ninguno.

Para efectos de mantener el anonimato de quien decidiera colaborar, se solicitó la remisión al correo del firmante. De los más de 50 entrevistados, se obtuvieron 16 respuestas. No interesa la causa por la que no participara el 100% de los encuestados: bien pudo suceder por exceso de trabajo, por temor a ser identificado, por desconfianza en el encuestador, por autocensura o por la sencilla razón de no tener interés en participar. Por ello, debemos llegar a la falacia de las encuestas: los 16 que contestaron son una muestra del total de órganos judiciales.

El resultado fue el siguiente:

<i>Opciones</i>	<i>Respuestas</i>
a) de 1 a 5	10
b) de 5 a 10	4
c) de 11 o más	1
d) ninguno	1
Total	16

De lo anterior se advierte que más del 90% (93% en esta precaria encuesta) de los órganos encuestados tiene un problema laboral entre titulares y subalternos.

Tales resultados evidencian condiciones complejas para la funcionalidad de cualquier órgano jurisdiccional. Si establecemos que el promedio de trabajadores en un juzgado es de 35, y en un tribunal es de 14 por ponencia, en apariencia, hay un problema laboral en un alto porcentaje. Si un titular establece que quisiera cambiar a 11 trabajadores o más de una plantilla de 35, estamos hablando de la tercera parte del personal. Ello demuestra que la opción de 1 a 5 es grave, que la de 5 a 10 es muy grave, y que la de 11 o más tiende a la paralización de la función; podemos decir que, de acuerdo

con esta encuesta y con tales parámetros, estamos ante un 90% de órganos judiciales con un grave problema de funcionalidad operativa.

No importa el nombramiento que ostenten esas 5 personas; el titular depende de la amplia cadena laboral al interior del órgano jurisdiccional y ningún participante de la misma debe ser desconfiable.

Por ejemplo, el intendente debe llegar antes que el resto del personal para cumplir con su función, a fin de que el juzgado o tribunal esté limpio desde que éste abra sus puertas al público. Tiene a su alcance el archivo y los archiveros de todos los secretarios; ya podemos establecer el riesgo que conlleva tener un intendente no confiable. Bastaría que extrajera un expediente o parte de uno para estar ante un problema operativo. Lo mismo sucede con un oficial judicial: bastaría que pierda la promoción central del expediente para que el juicio tome un camino totalmente equivocado, con consecuencias incluso penales, dependiendo del tipo de promoción y juicio. El robo de muestras de droga o de valores implica una pena de cárcel para los autores. Ni se diga del secretario que no da cuenta conforme a constancias o que extrae expedientes, o que los esconde para evitar que sean revisados por el titular o los visitantes. ¿Qué justicia puede impartir un titular en medio de esos 5 trabajadores que no sólo no ayudan, sino que obstaculizan la función? Ahora establezcamos que el titular debe cuidarse de la tercera parte de su personal para contemplar un escenario donde no habrá seguridad estructural para el dictado de sus resoluciones. No sólo estamos ante una indefensión laboral para los titulares, sino ante una mínima posibilidad de que los justiciables reciban un debido servicio de impartición de justicia.

Incluso bajo la perspectiva de que esos 16 titulares que contestaron no representan la totalidad de los titulares, por lo menos son el 30% de los 50 encuestados. De modo que, aun bajo tal perspectiva, se trata de un alto porcentaje: si no el 90%, por lo menos representaría un 30%.

Es claro que tal situación no fue siempre así. Durante décadas los juzgados y tribunales trabajaron con un alto índice de empleados sujetos a contratos indefinidos que permitían ser separados del cargo si había fallas o irregularidades en el desempeño de sus funciones; día a día debían ganarse la plaza mediante el trabajo. A partir de los acuerdos de 2006 fue ineludible dar la base al personal que tuviera 6 meses en el cargo. Y muchos trabajadores, ciertos de las dificultades para su remoción, son reacios a cumplir con sus obligaciones o, simplemente, abusan de sus prerrogativas laborales.

De acuerdo con la información obtenida mediante solicitud de transparencia, el porcentaje de juicios de cese laboral es mínimo respecto de la totalidad de órganos jurisdiccionales.

<i>Año</i>	<i>Resueltas por el CJF</i>		<i>Resueltas por la SCJN</i>		<i>Total de procedimientos</i>
	<i>Favorables al trabajador</i>	<i>Favorables al patrón equiparado</i>	<i>Favorables al trabajador</i>	<i>Favorables al patrón equiparado</i>	
2010	8	2	1	--	11 <sup>13</sup>
2011	8	4	--	--	12
2012	7	7	--	--	14 <sup>14</sup>
2013	8	7	--	--	15
2014	12	7	--	1	20
2015	5	2	--	--	7

Basta hacer un comparativo entre la encuesta hecha para este trabajo con las cifras expuestas, para establecer que el porcentaje de juicios de cese laboral no corresponde con la aparente problemática, de acuerdo a la existencia de juzgados y tribunales:

<i>Órganos Jurisdiccionales</i>			
<i>Año</i>	<i>Unitarios<sup>15</sup></i>	<i>Colegiados</i>	<i>Total</i>
2010	455	222	677
2011	473	230	703
2012	481	239	720
2013	495	241	736
2014	503	247	750
2015	510	252	762

<sup>13</sup> Se incluyen 3 conflictos laborales en los que fue el trabajador quien demandó la nulidad de la resolución de cese emitida por un titular, en los cuales se emitieron determinaciones favorables para los trabajadores.

<sup>14</sup> En uno de tales conflictos laborales el trabajador demandó la nulidad de la resolución de cese emitida por un titular, en el cual se emitió una determinación favorable para el trabajador.

<sup>15</sup> Entre juzgados de Distrito y tribunales unitarios de circuito.

Ello según cifras del propio Consejo de la Judicatura Federal.<sup>16</sup> Es decir, ante tal número de titulares, es un porcentaje mínimo el que recurre al juicio de cese laboral. Este procedimiento aplicado a un empleado basificado presenta sólo dos opciones: demandar ante la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación el cese laboral, de acuerdo con lo previsto en la Ley burocrática; o hacerlo unilateralmente en términos de los artículos 51 y 51 bis<sup>17</sup> del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo. Ambas presentan un inconveniente medular: si el titular separa del cargo al trabajador y, después de ventilado el juicio laboral ante la citada Comisión, el trabajador gana el juicio y se condena al pago de salarios caídos, el titular deberá pagar parte de la condena que llegue a liquidarse, como especifica el artículo 112<sup>18</sup> del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de res-

---

<sup>16</sup> Véase [http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjaco/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento\\_organos.html](http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjaco/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento_organos.html).

<sup>17</sup> Artículo 51. En caso de que un trabajador de base adscrito a un área administrativa incurra en una causal de cese, el titular deberá ceñirse a las reglas que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y a los criterios correspondientes, aprobados por el Pleno.

Artículo 51 bis. En caso de que un trabajador de base adscrito a un órgano jurisdiccional incurra en una causal de cese, el titular podrá removerlo en uso de la facultad que le otorga el artículo 97 constitucional, debiendo levantar invariablemente un acta con las formalidades que establece el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En todo momento quedará a salvo el derecho de los trabajadores para demandar ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente, en caso de que consideren que su remoción fue injustificada.

<sup>18</sup> Artículo 112. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución, la Ley Orgánica, la Ley de Responsabilidades, y este Acuerdo, el Pleno podrá ordenar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa de conformidad con este Acuerdo, cuando al emitir una resolución en materia de conflictos laborales, en términos del artículo 81, fracción XXV, de la Ley Orgánica, advierta que el titular de un órgano jurisdiccional o área administrativa:

I. Cesó o despidió a un servidor público en notoria contravención a las disposiciones aplicables, con mala fe o evidente descuido;

II. No otorgó la base al servidor público que reunía los requisitos a que se refiere el artículo 22 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo; o

III. Cuando se revele su intención de eludir, obstruir, interrumpir o impedir de manera arbitraria y con mala fe el derecho de uno o más trabajadores de nuevo ingreso a ser considerados inamovibles, por simulación, alteración o intermitencia en la expedición de los nombramientos produciendo el efecto de inestabilidad en el empleo, si a la fecha en que se dé inicio al procedimiento no ha otorgado el nombramiento que corresponda.

pensabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas.

El titular enfrenta un procedimiento largo (el promedio de tramitación y resolución de un juicio ante la Comisión Substanciadora es de seis meses) en donde no sólo podría perder dinero propio, sino que enfrenta el escenario de tener que trabajar con un empleado que le ha ganado un juicio laboral, de modo que si antes no se desempeñaba bien, después del juicio seguramente lo hará menos. Lo anterior sin precisar el tiempo que deberá destinar el titular para levantar las actas preliminares al juicio laboral y luego litigar a distancia en la citada Comisión, probablemente auxiliado de un abogado externo al que tendrá que pagarle de su propio peculio.

La solución para tal conflicto, que necesariamente influirá en la tramitación de cualquier juicio de ese órgano judicial, es:

- 1) Eliminar el carácter de trabajadores de base a los empleados. Eso sólo será viable para los trabajadores que no tuvieran ya la base, pues ello les genera derechos laborales adquiridos que sólo pueden ser eliminados mediante el juicio respectivo.
- 2) Apresurar y modificar la tramitación de los juicios ante la Comisión Substanciadora. Ante las propuestas por parte del Ejecutivo Federal<sup>19</sup> para eliminar las juntas de Conciliación y Arbitraje, si varias juntas y salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se han modernizado, el Poder Judicial federal debería poder hacerlo en la propia Comisión. Con un juicio laboral menos formal, que se ventilara en una sola audiencia y con resolución inmediata (necesariamente presencial ante los resolutores —consejeros y representantes de la Comisión Substanciadora—) para cumplir con el principio de oralidad e inmediatez, cambiaría el panorama en las relaciones obrero-patronales al interior de los órganos judiciales.
- 3) En las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos a Cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en sus artículos 64 a

---

El monto que se exija al servidor público por concepto del daño o perjuicio causado al Poder Judicial de la Federación, formará parte de la sanción económica que se aplique.

Para la ejecución de la sanción económica que se imponga, se ordenará a la Dirección General de Recursos Humanos que aplique los descuentos quincenales que correspondan, los que no podrán exceder del veinticinco por ciento del sueldo del servidor público respectivo, hasta en tanto se cubra el monto determinado por el Pleno.

En caso que el sancionado ya no preste servicios en el Poder Judicial de la Federación, se estará a lo dispuesto por el artículo 173, fracción III, de este Acuerdo.

<sup>19</sup> Véase <https://www.gob.mx/justiciacotidiana/documentos/iniciativa-de-reforma-legal-en-materia-de-justicia-laboral>.

66,<sup>20</sup> se prevé la imposición de medidas disciplinarias que impone directamente el titular. Sería un adelanto significativo que se estableciera dentro de tal numeral que la acumulación de 3 o 5 sanciones de tal tipo, implicara el cese automático, sin necesidad de acudir al juicio ante la Comisión Substanciadora, pues el trabajador incumplido puede acumular indefinidamente tales sanciones sin mayor responsabilidad.

Ante tal panorama de falta de resolución expedita en los problemas laborales existentes (faltará determinar qué porcentaje de juzgados o tribunales y cuál es la medida de la gravedad), deben encontrarse mecanismos que respeten tanto los derechos laborales de los trabajadores (es decir, de los que sí trabajan, de los que sí cumplen con sus funciones), pero también se respete la situación laboral del titular. Las consecuencias a que se enfrentan los trabajadores del PJJF por su falta de capacidad o de desarrollo laboral

---

<sup>20</sup> CAPÍTULO XIII

MEDIDAS DISCIPLINARIAS

Artículo 64. Las medidas disciplinarias son los actos de naturaleza laboral que debidamente fundados en este ordenamiento, imponen los titulares a los servidores públicos que contravengan lo dispuesto por los artículos 62 y 63 de las presentes Condiciones, las cuales consistirán en:

- I. Amonestación verbal.
- II. Extrañamiento.

Artículo 65. La aplicación de medidas disciplinarias se sujetará a lo siguiente:

I. El jefe inmediato informará por escrito al servidor público sobre las infracciones que se le atribuyen y las medidas disciplinarias aplicables, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para manifestar, también por escrito, lo que a su derecho convenga, anexando las pruebas que justifiquen su defensa;

II. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, el jefe inmediato tomará la determinación que estime conducente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes;

III. El jefe inmediato comunicará su determinación al servidor público, a fin de que se apliquen las medidas disciplinarias a que se hubiere hecho acreedor aquél. Lo anterior, sin perjuicio de que por la extrema gravedad de la irregularidad o infracción cometida por el servidor público o la reincidencia por más de dos ocasiones en faltas graves, se aplique lo previsto en el artículo 46 de la Ley Reglamentaria e incluso, se inicie un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Toda medida disciplinaria que haya sido impuesta deberá hacerse del conocimiento de la Dirección General de Recursos Humanos, a efecto de que ésta se agregue al expediente personal del servidor público sancionado.

Artículo 66. Se entiende por amonestación verbal la observación de palabra y en privado que haga el jefe inmediato al servidor público infractor, a efecto de que omita volver a incurrir en otra violación.

Se entiende por extrañamiento la observación que se haga por escrito al servidor público infractor y se aplique por el titular del órgano al que se encuentra adscrito el servidor público, con copia a su expediente personal y, en su caso, al Sindicato.

son mínimas en contraposición con las obligaciones y responsabilidades de los titulares: tan sólo en la LA hay un capítulo de delitos federales para los juzgadores.

Será materia de prueba acreditar la coparticipación de sus subalternos o de franco engaño que llevó al titular a actuar como lo hizo (el secretario o el oficial o el intendente ocultan o pierden una promoción que no fue capturada en el expediente electrónico). A menos que cometan un delito diverso al procedimental (que el actuario pida dinero por ciertos actos, que la oficial deje de entregar sus oficios por contubernio con otros oficiales, que el secretario obtenga sobornos por esconder expedientes para su resolución, que el intendente se robe las muestras de droga, etcétera), no tienen ninguna responsabilidad respecto de las resoluciones que se dicten.

El único responsable para efectos jurisdiccionales, administrativos, civiles y penales de las resoluciones que se dicten es el juez o magistrado. Sobre añadir que hay asuntos que no sólo involucran a las partes directas, sino que pueden influir a nivel social o constitucional: la labor jurisdiccional es desproporcional con el panorama laboral que enfrentan los titulares. De ahí la importancia de facilitar mecanismos que resuelvan los conflictos ya comentados, con la reserva de establecer la posibilidad de que los titulares obtengan resoluciones favorables, pues de acuerdo con las cifras mencionadas, el porcentaje de asuntos resueltos a su favor es, cuando mucho, de un 50% en cada uno de los últimos años.

Más allá de las responsabilidades penales, administrativas o civiles, el conflicto laboral al interior del PJF establece la deslealtad de un porcentaje de los subordinados que incide en las condiciones de trabajo con un claro efecto adverso para los titulares. Dependiendo de la materia y de las partes involucradas, los titulares deben estar atentos no sólo a la dificultad técnica del juicio y su resolución, sino que su preocupación mayor serán los trabajadores que filtran información, que pasan la firma fuera de los horarios solicitados, que hacen proyectos de resolución sin haber leído todas las constancias del expediente; en los hechos, el titular deberá actuar como si no existiera el secretario, al partir del supuesto de que, por decir lo menos, no puede contarse con tal funcionario.

Ejemplos hay muchos para establecer cómo en los hechos los órganos judiciales han perdido la condición de verticalidad organizativa, pues en muchas actividades los subordinados logran estar al mismo nivel que los titulares y éstos deben pactar con ellos, bajo el panorama de que llevar a juicio de cese laboral a uno o muchos trabajadores, puede paralizar cualquier juzgado o tribunal, y sin que el presente texto sea propicio para establecer

la presencia del *mobbing* del personal hacia el titular, descrito en diversas jurisprudencias de nuestro máximo tribunal.

## 2. *Conclusión sobre los conflictos obrero-patronales en el PjF*

Los juzgadores encuentran una problemática laboral que dificulta la resolución de sus juicios y que, a final de cuentas, también se traduce en una impartición de justicia con menor calidad de la esperada, en contraposición con los parámetros previstos en el artículo 109, fracción III, constitucional.

## 3. *Ineficacia jurisdiccional sistémica*

Empero, desde una perspectiva sistémica, macrojudicial, todos esos problemas laborales con el personal, todas las dificultades técnicas con las que se enfrenta el juzgador para la ejecución de sus resoluciones concesorias de amparo, muy poco se reflejan en la sociedad y su relación con la judicatura. El sistema judicial mexicano está diseñado para que la sociedad apenas cambie: se atacan los efectos (particularizados en los actores de cada JA), no las causas.

Pareciera que el único camino legal para que las resoluciones judiciales influyan en particulares y autoridades, fuera de un juicio, es mediante la jurisprudencia que dicten los órganos judiciales federales facultados para ello. También podrían añadirse a tal concepto las resoluciones emitidas bajo una declaratoria general de inconstitucionalidad, prevista en los artículos 231 a 235 de la LA, pero el número de resoluciones dictadas bajo estos supuestos es mínimo. Entonces, ¿qué sucede cuando los órganos competentes deciden que no hay materia suficiente o que la que hay no es relevante para elaborar una tesis aislada o una jurisprudencia? ¿Cuál es el alcance de la judicatura en México? La sentencia de un juez, a pesar de haber sido confirmada por la máxima autoridad judicial, está limitada en su eficacia para modificar, para bien o para mal, la infraestructura de la que surgen los conflictos judiciales. Empero, incluso si se dieron las condiciones jurídicas para la creación de una tesis aislada o una jurisprudencia, estaría a disposición de los actores jurídicos mediante la publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*. Hasta ahí llega la participación de la judicatura en un caso importante, por las consecuencias jurídicas y procesales, sustantivas y adjetivas.

Es necesario hacer una revisión del sistema macrojudicial mexicano. Si el sentido de una publicación como ésta es establecer los alcances de la



Constitución Política federal, sin duda debe incluir la posibilidad de mirar de nuevo el sistema de división de poderes.

Hay una limitante del sistema judicial mexicano: la falta de seguimiento sobre las consecuencias de las resoluciones que se dictan.

No se debe confundir con la obligación legal de vigilar el cumplimiento de las resoluciones. La LA establece que no puede archivarse un expediente si no está completamente cumplida la resolución en los alcances en ella previstos. Aquí se establece tanto la falta de análisis judicial de los efectos metaprocesales como sistémicos de las resoluciones dictadas por los juzgadores. Eso no es exclusivo de los ministros, lo mismo les sucede a los miles de magistrados y jueces federales y locales.

En nuestro país, los tribunales responden limitadamente a un sistema de controversias, muchas con pocos involucrados y algunas con miles de afectados. Pero su papel, por estar diseñada así la Constitución federal, no alcanza a ver más allá de sus resoluciones. Eso, desde la perspectiva de un verdadero Estado de derecho, es tener una justicia limitada, una que en realidad no es contrapeso del Poder Legislativo y menos del Ejecutivo. Es como cuando el doctor le da la receta al paciente: se desentiende de si la toma, y menos se entera de qué hace o come el paciente sin estar enfermo. Si regresa a otra consulta con padecimientos más graves, el doctor no sentirá ninguna responsabilidad, aunque el paciente muera. Los juzgadores son así: desligados de la sociedad, por limitarse a resolver algunos juicios, pero sin acciones para prevenir o resolver las problemáticas de fondo que hubieran desembocado en el conflicto legal resuelto; a pesar de tener a los afectados enfrente no podrían modificar la ley o las condiciones sociales para prevenir que, en lo futuro, cuando uno o miles de ciudadanos enfrenten la misma problemática no tengan que recurrir a los tribunales para llegar al mismo punto que los anteriores promoventes de juicios; el diseño constitucional reserva competencia para que lo hagan los legisladores con sus leyes o el ejecutivo con sus programas.

Sobre tal tema, el Consejo de la Judicatura Federal no toma en cuenta las consecuencias sociales de las resoluciones de los jueces y magistrados. En ninguna parte de las actas de visita se establecen los alcances de las resoluciones; es un factor que tampoco se menciona en los procedimientos de ratificación de los titulares. El diseño constitucional para los juzgadores es de entes revisores del caso concreto, sin opción de participar fuera de su órgano jurisdiccional. Incluso, con prohibición legal de ventilar los juicios en trámite, con consecuencias administrativas si se excede en la publicidad del asunto, tanto en las reglas de acceso a la información como de transparencia. Y visto que los órganos judiciales dirimen controversias de todas

las materias, sería esperable que pudieran participar en la prevención de futuros conflictos y en atenuar los existentes; sobran ejemplos: prestaciones de seguridad social derivadas de los matrimonios homosexuales, circulación vehicular, procedimientos de despidos injustificados o mal hechos, permisos para construir en zonas que deberían estar protegidas por su impacto en la ecología regional, y muchísimos más.

La falta de transparencia macrojurídica no se limita a la posibilidad de obtener versiones públicas de todas las resoluciones; son mínimos los funcionarios judiciales que rinden cuentas en lo personal, tanto de su desempeño cuantitativo (ingresos contra egresos) como del alcance de sus resoluciones. Cada año se dan informes llenos de cifras que diluyen los desempeños de cada juzgado o tribunal, pero también muestran, entre otras cosas, la separación sociedad-judicatura, en todos los niveles. ¿Qué habrá atrás de esos miles de juicios resueltos?, ¿cómo impactaron al bienestar social? De poco sirve ver a los ministros o magistrados federales ante la cámara si sus sentencias servirán, si acaso, a los involucrados en el juicio a resolver, pero al país lo dejarán en las mismas condiciones, estructuralmente hablando. En algunas materias, como la fiscal, los legisladores suelen revisar las resoluciones judiciales y toman ideas para las modificaciones anuales (la “miscelánea fiscal”), pero eso no sucede en todas las materias ni a instancia de los juzgadores. Lo más cercano a esta revisión, hasta la fecha, es la opción de proponer leyes por parte del PJJF; pero ello ha tenido mínimo éxito. Bastaría recordar el amplio y arduo esfuerzo hecho por el PJJF, sociedad, academia y otros involucrados para hacer la propuesta de la LA conocida como “Propuesta Góngora”, debido al impulso de tan destacado ministro para que se elaborara una LA con todas las voces involucradas en su aplicación. El resultado fue decepcionante: el proyecto de ley durmió durante años el sopor de la muerte legislativa. Aun en el caso de que se propongan leyes por parte de la judicatura, serían un número más en los cientos de proyectos de ley que esperan su turno para ser discutidos por los legisladores.

Incluso cuando los ministros decretaran ilegal una ley o separaran del cargo a un funcionario por no cumplir con una o varias sentencias de amparo, tampoco verificarán qué sucede después de su actuación, más allá del expediente, y en ello limitados al sentido de la resolución judicial de amparo. Hacerlo sería un cambio de paradigma judicial.

Los publicitados derechos humanos, ya insertados en la Constitución federal, de poco han servido bajo tal perspectiva macrojurídica. En la práctica, los litigantes y resolutores han añadido miles de páginas a los archivos judiciales, pero son pocos los sectores beneficiados por tales derechos. Incluso se ha dictado jurisprudencia que establece que esos derechos humanos

no eximen ni de pagar deudas ni de seguir las formalidades procedimentales ni de cambiar la estructura judicial, donde necesariamente los ministros deben tener la última palabra en interpretación legal, cuando la norma así lo indica.

La realidad no cambia por decreto y en muchos temas hay una verdadera resistencia de estructuras oficiales y sociales para que el contenido de las resoluciones judiciales logre permear a la vida cotidiana. Desde la perspectiva macroestatal, ¿no sería mejor invertir el dinero que se gasta en crear nuevos juzgados de Distrito, en resolver las problemáticas que causan los miles de amparos anuales que deben resolverse? Para lograr esa idea debería haber un intercambio de ideas, con facultades legales de los dialogantes y con vistas al público para cumplir con todos los requisitos de la transparencia democrática, también inserta en la Constitución federal.

El problema no es sólo la mínima eficacia social de las resoluciones judiciales mexicanas por falta de seguimiento, ni la poca confianza que la ciudadanía tiene en recurrir ante los tribunales (dependiendo de la fuente, se establece que la impunidad penal en México es del 94 al 98%), sino, entre otras, la calificación obtenida por nuestra justicia en foros internacionales. Lo anterior se confirma en el índice del World Justice Project, WJP,<sup>21</sup> donde México obtiene una mala calificación, tomando en cuenta los varios indicadores. Ahí está el nivel de corrupción de agencias estatales, donde no sólo se considera el desvío de fondos; también se estima cuánto se protege la seguridad de las personas y de propiedades; se valora la justicia civil en su eficacia para mantener la paz social, y, entre otros, la justicia penal, sobre la cual hay altísimos índices de impunidad de ciudadanos y funcionarios. Bastaría mencionar problemas sociales como la APPO en Oaxaca, la violencia incontenible, ciudades abandonadas, los secuestros, las autodefensas tratando de resolver lo que el Estado ni intenta modificar, los cadáveres colgados en puentes, los desfalcos sociales de cajas de ahorro y muchos otros, para entender que el sistema judicial no atiende problemas de fondo: resuelve una sentencia a la vez, pero está limitado para ir más allá del expediente. Si los juzgadores se sienten ajenos a tales conflictos por establecer que carecen de competencia legal o que no les corresponde ninguna acción distinta a resolver los juicios que les llegan, olvidan su calidad de órganos del Estado. Si creen que obtener calificaciones como la otorgada por WJP no influye en la vida nacional, serviría que se enteraran de las políticas diseñadas por los actores internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, y ni digamos los tres niveles de gobierno en Estados Unidos de

<sup>21</sup> Véase <http://worldjusticeproject.org/rule-law-around-world>.

América, relacionadas con la justicia en países sujetos a créditos o posibles lugares para recibir inversiones internacionales.

Si una de las metas de WJP es observar que los niños vayan a la escuela y no sean explotados, o que mujeres y niñas puedan estar protegidas de violencia y discriminación, será más clara la falta del sistema judicial en México, con índices de feminicidios que en otros países son considerados ficticios de tan altos, o donde recurrir al titular judicial redundaría en una pérdida de tiempo para combatir la corrupción.

Aunque los medios de comunicación gustan de clasificar a los ministros según sus votos, resulta poco confiable establecer esa diferencia maniqueísta entre conservadores y liberales; tendría que hacerse un análisis de los miles de asuntos resueltos durante toda la carrera judicial de cada ministro, incluso como magistrado o juez, de contar con esa experiencia laboral.

El diseño macrojudicial permanece igual en México desde hace un siglo. Antes se comprendía por su innegable supeditación al Ejecutivo, pero es momento de buscar nuevos modelos en donde el Poder Judicial salga de su encierro estatal. Legisladores y Ejecutivo han mostrado ineficacia para cambiar las condiciones de vida nacional; el Poder Judicial resulta la última opción oficial. Se argumenta la judicialización de la vida política nacional, pero la mayor participación de la Suprema Corte para resolver conflictos políticos y judiciales sigue sin traducirse en mejorías en los niveles de vida.

Las cifras nacionales son indiscutibles: los pobres aumentan por millones, no importa cómo quiera clasificarlos el INEGI o cualquier otra instancia estatal: hay millones de mexicanos cuyas principales (o únicas) preocupaciones son sobrevivir y comer. La degradación social llega a niveles incomprensibles: se acepta que hay miles de niños no inscritos en el Registro Civil; la desconfianza hacia el Estado lleva a que miles de madres ni siquiera consideren importante registrar a sus hijos.<sup>22</sup>

Ante las limitantes existentes, no sorprende que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sea la esperanza para muchos. Pero, incluso, suponiendo que una resolución de la Corte Interamericana obligara a modificar criterios judiciales, seguirá el desapego de las autoridades jurisdiccionales respecto de las consecuencias de sus sentencias. Resoluciones históricas respecto de México de la Corte IDH habrán puesto la atención mediática en ciertos aspectos (el fuero militar, por ejemplo), pero el diseño macrojudicial sigue intocado (y en parte el fuero militar, donde el concepto y desarrollo de la carrera judicial dista mucho de la obligación prevista por la Constitución federal para la excelencia de los juzgadores).

<sup>22</sup> Véase <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/24/art14.htm>.

En el centenario de la Constitución federal, es importante plantear modificaciones sustanciales en la relación entre los tres poderes.

Una solución sería la creación de una comisión nacional tripartita, donde con facultades legales de afectación de programas nacionales, leyes y políticas judiciales, se reunieran representantes del Poder Judicial (el juez, el ministro o el magistrado involucrado en la problemática a discutir), un representante de la instancia gubernamental afectada y el representante del Poder Ejecutivo o Legislativo con facultades para incidir real y directamente en la problemática a discutir y resolver.

Esta idea de la comisión tripartita no es novedosa. En los años setenta se instruyó una Comisión formada por los sectores obrero, empresarial y gubernamental. La historia y alcances de esta fórmula están sobradamente documentados.<sup>23</sup>

Dentro de las facultades que deberían otorgarse a los integrantes de tales comisiones, que deberían ser tantas como problemáticas a tratar, a petición de cualquiera de los involucrados, deben establecerse las de convocatoria, de propuesta jurídica-social y de resolución, al menos para proponer soluciones que deben considerarse en un tiempo limitado. Cada parte tendrá una perspectiva distinta de la problemática, incluso para establecer la necesidad de convocar a una reunión de tal importancia. No sólo se trata de buscar que se hagan cambios legislativos o modificaciones en políticas públicas judiciales, sino de encontrar soluciones concretas bajo un marco donde intervengan los actores públicos involucrados. Ello debe ser tanto para evitar las abstenciones en el actuar del poder público, como en corregir los actos de las autoridades.

Lo anterior tendrá el efecto de que el sector judicial influirá en aspectos presupuestarios (reservados en las democracias a los representantes ciudadanos o legisladores), pero si este tipo de reuniones puede reorientar las políticas de gasto público para eficientar recursos, será un presupuesto ejercido con mayor alcance y eficacia, que es el fin último de los presupuestos de egresos. Se busca que, a partir de comprobar la existencia de fenómenos socio-jurídicos derivados de los estudios individuales realizados por la judicatura, se obtenga un concepto global de la problemática. Habrá asuntos donde sean precisamente los criterios jurídicos los que causen la dificultad, pero si no hay un análisis conjunto bajo este esquema tripartita, sucederá lo que hemos visto en muchos campos judiciales: coerción legal y resistencia extralegal o, a la inversa, imposición estatal y sumisión judicial.

---

<sup>23</sup> Ramírez, Diego Luis, *La Comisión Nacional Tripartita*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

La necesidad de afectar la decisión del constituyente relativa a la separación de poderes se sustenta, también, en recordar cómo todos los poderes judiciales (salvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación) tienen un Consejo de la Judicatura en donde intervienen directamente representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo; en estricto sentido, al menos en el Poder Judicial, se ha perdido organizativamente esa separación de poderes. Y lo contrario es impensable: no hay participación formal de juzgadores en las labores legislativas ni del Ejecutivo. El número de jueces o magistrados que toman cargos dentro de las dependencias de los otros poderes es mínimo, nunca representativo de un concepto institucional donde pudiera establecerse que hay reciprocidad en la “invasión” de los otros poderes en los consejos de la Judicatura.

Este esquema podría involucrar facultades legislativas al Poder Judicial, sin que hubiera un solo voto de por medio, como necesariamente debe hacerse para la creación de leyes. Pero tampoco sería novedoso. Hace años que la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal emiten acuerdos y circulares donde se añaden figuras a las leyes federales, incluso a la Constitución federal. Temas como la competencia por grado, turno o territorio, y el señalamiento de qué asuntos deben tramitarse urgentemente son sólo unos ejemplos de ello. No se trata de temas menores. Cualquier litigante y autoridad consignadora sabe la relevancia que tiene la forma en que se turna un asunto: mientras no se unifiquen criterios por el mecanismo de la jurisprudencia obligatoria (de Pleno de Circuito, de Sala o Pleno de la Suprema Corte), juzgados y tribunales pueden resolver de las más dispares formas, siempre y cuando sus resoluciones estén fundadas y motivadas. Circuitos con decenas de juzgados o tribunales colegiados lo evidencian. Las procuradurías y litigantes, por ejemplo, terminan por identificar los criterios judiciales: buscar que el turno lleve sus juicios a los jueces cuyos criterios jurídicos los favorecerán, es una prioridad para ganar. El turno de asuntos urgentes en amparo, verbigracia, es la manera más sencilla de ponerse en manos del juez más favorecedor. La publicidad judicial tiene esas aristas.

Cabe añadir, a quienes defienden la facultad legislativa como muestra de la voluntad mayoritaria popular, que en México el formalismo relativo a la emisión de leyes por el Poder Legislativo no refleja la voluntad popular. ¿Cuántos diputados y senadores verdaderamente conocen y entienden el contenido y alcance de todas las leyes que están emitiendo?, ¿qué porcentaje de legisladores en verdad trabaja? Las noticias sobre las faltas reiteradas de legisladores a nadie sorprenden, incluidos los representantes de la

bancada respectiva, supuestos ejemplos de la disciplina partidista. ¿Qué porcentaje ciudadano conoce a su legislador representante y entabla comunicación con él?, y suponiendo que el ciudadano contactara al legislador, ¿en qué porcentaje el punto de vista ciudadano influye en el legislador o en el funcionario que aplica una ley discutible? El concepto de legitimación legislativa, basado en esa voluntad mayoritaria, es casi indemostrable en México. Y eso sin entrar a los temas de qué porcentaje de la población votó por esos diputados y senadores, incluidos plurinominales; así como a la progresiva aparición de mecanismos de la sociedad civil que implican desconfianza y enfrentamiento con los poderes públicos, por su ineficacia en garantizar la seguridad personal, familiar, económica y de sobrevivencia de cada habitante del territorio nacional. La conclusión evidente es que quienes legislan, lo hacen sin tomar en cuenta a la población y que, en muchos aspectos, imponen condiciones que harán más difícil acceder a los insumos elementales.

Esta comisión tripartita formalizaría la manera en que jueces y magistrados influyen en el quehacer de órganos de gobierno. Si todos los juzgadores de un circuito judicial resolvieran del mismo modo, tarde o temprano las autoridades tendrían que cambiar su actuación, al estar ciertos de que cualquier ciudadano que acuda a la justicia federal, será protegido con efectos específicos. Si las autoridades actúan con vista al costo que tendrá actuar de forma contraria, terminarán por plegarse al criterio judicial. Eso, aunque sea de modo indirecto, se equipara a una política pública, dirigida desde el escritorio de uno o varios jueces o magistrados. La comisión tripartita allanaría ese camino, pues el proceso comentado puede llevar años.

La eficacia de tales comisiones (sin duda habría muchas problemáticas regionales que ameritarían tantas comisiones como propuestas relevantes de los involucrados) derivaría de habilidades implícitas (al menos en el discurso) de los participantes: los legisladores son los funcionarios especializados en dialogar, escuchar, proponer y analizar las propuestas de sus iguales de otros partidos; los representantes del Ejecutivo serán funcionarios de carrera que estarán capacitados para exponer perspectivas prácticas, y los juzgadores estarán impuestos al diálogo, derivado de las audiencias donde deben regir el desarrollo de los procedimientos. Mientras los involucrados participen con un interés genuino, debería funcionar este diálogo entre los poderes personificados.

Los juzgadores dejarán la disyuntiva derivada de su función: imponerse sobre el legislador o ser su cómplice al limitarse a ser un ciego artesano que con la mirada centrada en el expediente hace una “estricta” aplicación

de la ley, sin ir más allá para enfrentar, al menos en el discurso, violaciones sistemáticas de los derechos de una sociedad a punto de enfrentar al Estado. Los legisladores tendrán que actuar con actitud incluyente frente a los representantes de los otros poderes.

Habrán resistencias para implementar tal mecanismo tripartita: los factores de poder insertos en toda la administración pública son innegables (sindicatos, contratistas, etcétera), y la estructura de cada poder está diseñada para que se establezcan cotos de poder vertical: los diputados, sobre las partes involucradas en la ley en turno; los secretarios de Estado, sobre toda una estructura oficial, con ramificaciones a los sectores sociales receptores de la acción oficial; consejeros judiciales, sobre sectores contables y administrativos judiciales, y eso sin contar a los consejeros que llaman a los juzgadores para pedir atención “especial” a ciertos juicios.

Más allá de la problemática derivada del hecho innegable de que en el sector público es fácil ser holgazán y luchar con armas pensadas para proteger al burócrata y no a la institución, incluso los corruptos (por cobrar sin trabajar) ejercen la mexicana idea de que la plaza laboral es parte de su propio patrimonio, y con ello también lo será la instancia gubernamental: el encargado de la Oficialía de Partes es capaz de enfrentarse al mensajero de una instancia pública diversa por sentirse afectado por algún comentario, por ejemplo. Esta peculiar forma de apropiarse del trabajo (lo que no significa que desempeñe mejor su función) llega a extremos impensados: por ejemplo, alguna dependencia del gobierno de la Ciudad de México adeuda cientos de millones de pesos por laudos perdidos, pero no los paga pensando que ese dinero debe destinarse a “mejores” obras.

El diseño constitucional de 1917 obedeció a una situación muy distinta del país. Hoy México enfrenta una crisis económica sin precedentes; sectores mayores de la población están distanciados o francamente enfrentados con los órganos del Estado; la propia burocracia ha crecido, sin reflejar mejoras en la calidad de vida de la población; el abuso presupuestario de los funcionarios, incluso bajo esquemas legales (pero no éticos), es inocultable; la fuga de capitales es cosa rutinaria; es necesario buscar mecanismos distintos a los que se recurre en el discurso público, por no traducirse en mejorar o mantener los niveles indispensables de vida de los ciudadanos: la ley y sus operarios no responden a las necesidades reales de un país apenas con paciencia.

El verdadero ejercicio de los ideales de una democracia debe establecer prácticas eficaces.



## CONSIDERACIONES SOBRE LOS ORÍGENES INTERDICTALES DE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN EL AMPARO

Raúl PÉREZ JOHNSTON\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reflexión previa sobre los interdictos restitutorios*. III. *El amparo y su inspiración interdictal*. IV. *Los efectos de las sentencias de amparo*. V. *Conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN

El estudio de las instituciones jurídicas del juicio de amparo, como garantía de los derechos humanos, desde perspectivas de su pasado, nos ayuda a entenderlas en el presente y, ciertamente, a definir su rumbo hacia el futuro.

Sobre este punto, debemos mencionar que desde épocas cercanas a su fundación, el amparo se concibió como un mecanismo de defensa de los derechos del hombre —hoy derechos humanos—, que tendría una finalidad reparadora de los derechos constitucionales violados; para ello, la sentencia tendría como objeto restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía o derecho violado. Esto se consideró un gran avance en materia de protección y garantía de los derechos del hombre a lo largo del siglo XIX, al grado que se consideró que gracias al juicio de amparo, los derechos fundamentales se volvían verdaderas garantías individuales, dado que tenían un medio constitucional para poder asegurar su cumplimiento o devolver al particular en el goce del mismo en caso de haber un acto de autoridad que hubiese invadido la esfera de derechos consagrados en el texto constitucional.

---

\* Abogado postulante en materias de derechos humanos, constitucional y administrativa; profesor de la Escuela Libre de Derecho y de la Universidad Anáhuac México e investigador honorario del Centro de Investigación Jurídica e Informática Manuel Herrera y Lasso de la Escuela Libre de Derecho. Lectores con comentarios pueden dirigirse al autor por correo electrónico a [raul.perez@perezjohnston.com.mx](mailto:raul.perez@perezjohnston.com.mx) o por twitter a [@rperezjohnston](https://twitter.com/rperezjohnston).

Por su parte, con motivo de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se reformó el artículo 1o. de la Constitución para incluir en él no sólo el reconocimiento de los derechos humanos constitucionales y de fuente internacional, sino también la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, de reparar las violaciones de derechos humanos en los términos que estableciere la ley respectiva. Punto importante en la expansión de los criterios de protección y eficacia de los derechos humanos que pretende, a través del principio de progresividad, un crecimiento paulatino de los estándares de cumplimiento y respeto de los derechos humanos garantizados por el texto constitucional, tanto de fuente nacional como de aquellos consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte.

Dicho lo anterior, para poder preguntarnos si en realidad el efecto reparador-restitutorio de las sentencias de amparo concebido desde el siglo XIX cumple con los estándares de una reparación integral de las violaciones de derechos humanos, principalmente a la luz de lo establecido en criterios internacionales sobre reparación, resulta indispensable realizar un análisis de los orígenes y significado de los efectos restitutorios de las sentencias en el amparo, iniciando para ello con un análisis comparativo de algunos aspectos de los interdictos restitutorios con el juicio de amparo, así como la interpretación que de los efectos de las sentencias de amparo se dio en las primeras leyes reglamentarias del juicio constitucional, y por la doctrina de la época.

## II. REFLEXIÓN PREVIA SOBRE LOS INTERDICTOS RESTITUTORIOS

Por tal razón, resulta de gran importancia, para entender la problemática planteada, realizar en primer lugar un estudio sobre los orígenes y el significado de los efectos restitutorios en el amparo. Para ello, es necesario reflexionar sobre los interdictos restitutorios en la legislación común en la época en que se creó el juicio de amparo, entendiendo que al menos en materia de efectos de la sentencia, los interdictos habrían influenciado al juicio constitucional, situación que nos permitirá posteriormente establecer con qué efectos se concibió el juicio de garantías en las primeras leyes de amparo.

Los interdictos restitutorios se concibieron como una acción encaminada a buscar que las cosas volvieran al estado que tenían antes; así lo manifestaba Escriche en su famoso diccionario,<sup>1</sup> así como Mariano Galván

---

<sup>1</sup> “*Interdicto restitutorio*. La acción que tiene por objeto el que vuelvan las cosas al estado que tenían antes. Tal es el interdicto de que hacemos uso cuando pedimos que se nos ponga en la posesión de que se nos había despojado; que se nos repare la obra que otro nos

Rivera en su célebre *Nuevo febrero mexicano*.<sup>2</sup> Entre estos interdictos, encontramos principalmente los interdictos de posesión y obra. Incluso, dentro de la doctrina se desarrolló el concepto de restitución integral, entendida en el siglo XIX como la reposición de las cosas al estado que tenían antes de producirse el daño.<sup>3</sup>

El parecido con la posterior acción de amparo es impactante. Incluso, en la utilización forense del lenguaje, los términos restitución, juicio o vía sumaria y amparo se repiten una y otra vez.

Así, por ejemplo, Juan Rodríguez de San Miguel, en su célebre *Curia filípica mexicana*, establece referencias puntuales en relación con el interdicto para conservar la posesión en el sentido de que por esa vía se pretende se mantenga y se ampare en la posesión del bien del que se trate.<sup>4</sup> De igual forma, el autor en cuestión hace mención al hecho que el interdicto de posesión es un procedimiento sumarísimo, puesto que busca el amparo de manera interina, con independencia de lo que posteriormente pueda suceder en el juicio ordinario;<sup>5</sup> situación que, como veremos más adelante,

---

había destruido sin razón; y que se derribe la que en perjuicio nuestro había hecho alguno por la fuerza ó clandestinamente... La cosa debe restituirse al mismo estado que tenía antes, y resarcirse los perjuicios causados por el que dio motivo al interdicto...". Escriche, Joaquín y Rodríguez de San Miguel, Juan, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense (o sea resumen de las leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos, dispuesto por orden alfabético de materias, con las explicaciones de los términos del derecho)*, México, Impreso en la Oficina de Galván, 1837, p. 333.

<sup>2</sup> "19. Llámense interdictos restitutorios aquellos que tienen por objeto el que vuelvan las cosas a su anterior estado". Galván Rivera, Mariano, *Nuevo febrero mexicano*, México, Impreso por Santiago Pérez, 1850, t. III, tit. 9, cap. III, p. 401.

<sup>3</sup> "*Restitucion in integrum*. La reintegración de un menor ó de otra persona privilegiada en todas sus acciones y derechos; y considerándola con mas estension [*sic*] es: un beneficio legal, por el que la persona que ha padecido lesion en algún acto ó contrato, logra que se repongan las cosas al estado que tenían antes del daño...". Escriche, Joaquín y Rodríguez de San Miguel, Juan, *op. cit.*, p. 622.

<sup>4</sup> "3. El que pretende entablar el interdicto para conservar la posesión, ha de manifestar en su escrito de demanda, que hayándose poseyendo quieta y pacíficamente, ha sido perturbado en su posesión; por la cual solicita, que admitiéndose la informacion sumaria, tanto acerca del hecho de poseer, como de los actos con que se le está inquietando indebidamente, se le mantenga y ampare en la referida posesión, se le haga saber á su contrario que no vuelva a molestarle, y se le condene en las costas y en la indemnizacion de los perjuicios que se le hubieren ocasionado...". Rodríguez de San Miguel, Juan, *Curia filípica mexicana. Obra completa de práctica forense*, México, ed. Mariano Galván Rivera, 1850, 2a. parte, cap. I, p. 286 (en la que se trata de los procedimientos de todos los juicios, ya ordinarios, ya extraordinarios y sumarios, y de todos los tribunales existentes en la República, tanto comunes como privativos y privilegiados. Conteniendo además un tratado íntegro de la jurisprudencia mercantil).

<sup>5</sup> Sobre este punto, véase la referencia de Rodríguez de San Miguel: "3... Por último, este juicio, se llama sumarísimo *de interin*, porque en la sentencia se espresa que el amparo en

se replica en el amparo en relación con las violaciones y responsabilidades que surjan con motivo del acto reclamado en el amparo, en donde, incluso, se consideró que por los efectos restitutorios del juicio de amparo no podía conocerse de otras cosas que no fuera el restablecimiento del derecho del hombre violado.

Continuando con lo anterior, Rodríguez de San Miguel prosigue en su *Curia filípica* haciendo referencias reveladoras para lo que nos interesa, especialmente por cuanto hace al juicio o interdicto de despojo en la propiedad. Así, establece que la tramitación del interdicto de posesión es similar a la de los interdictos “de amparo”, refiriéndose por ellos a los interdictos posesorios.<sup>6</sup> La utilización de esta terminología incluso permeó a varios antecedentes legislativos, como la Ley de Arreglo de Tribunales de 1812, pero sobre todo el artículo 92 de la Ley de Administración de Justicia del 23 de mayo de 1837, en donde incluso se estableció que el objeto de los interdictos de posesión era el de restituir y amparar al solicitante. Al respecto, la referencia es altamente ilustrativa:

4... El conocimiento de los recursos sobre perturbación y despojo de la posesión, compete á los jueces de primera instancia, aunque tenga fuero el despojante ó perturbador. Así lo dispuso la ley de arreglo de tribunales de 1812, y posteriormente la reglamentaria de administracion de justicia de 23 de mayo de 1837, en su artículo 92, cuyas terminantes palabras son las siguientes: ‘cualquiera persona que fuere perturbada ó despojada en la posesión de alguna cosa profana ó espiritual, sea eclesiático, lego ó militar el perturbador; acudirá al juez letrado para que le restituya y ampare, conociéndose en estos recursos por medio del juicio sumarísimo que corresponda, y aun por el plenario de posesión, si las partes lo promoviesen con las apelaciones al tribunal respectivo, reservándose el juicio de propiedad á los jueces competentes’.<sup>7</sup>

Incluso, el vocablo amparo o amparar se vinculó de manera ineludible con la restitución en la propiedad o en la posesión, tal como puede verse

---

la posesión, se entienda entretando el pleito se ve y determine definitivamente en lo principal”. *Idem*.

<sup>6</sup> Al respecto, Rodríguez de San Miguel establece: “4. El que se querrela en el juicio de despojo, presenta un escrito esponiendo en él, que hallándose poseyendo una cosa, ha sido despojado de ella: ofrece información sumaria sobre ámbos extremos, y pide que recibida ésta, y enterado suficientemente el juez, dicte auto mandando que el despojante la restituya con todos sus frutos y accesiones, indemnice al despojado de todos los daños y perjuicios que le hubiese ocasionado, con la condenación de costas y penas pecuniarias que correspondan. Este interdicto se sustancia en iguales términos que el anterior de amparo...”. *Ibidem*, pp. 286 y 287.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 287.

en las definiciones de los vocablos “ampara”, “amparar” y “amparar en la posesión” del ya mencionado *Diccionario* Escriche:

Ampara. En algunas partes el embargo de bienes muebles.

Amparar. En algunas partes el embargo de bienes muebles.

Amparar en la posesión. Mantener á alguno en la posesion que tenía de los bienes ó derechos al tiempo de moverse el pleito. Véase *Interdicto*.<sup>8</sup>

Lo anterior se convirtió además en práctica procesal común, y según los prontuarios de mediados del siglo XIX, los litigantes del foro se acostumbraron a tener un mecanismo de reparación de carácter restitutorio, por virtud del cual se les amparara en el goce de la posesión. Así, por ejemplo, en relación con el pedimento de amparo en la posesión y en la demanda de despojo, se solicitaba lo siguiente:

Pedimento de amparo en la posesión.

...

Suplico a V. se sirva admitirme esta demanda y constando la certeza de los hechos que dejo mencionados, sobre los que ofrezco justificación suficiente, mantenerme y ampararme en la posesión de tal cosa por el juicio sumarísimo de ínterin, condenando á F. á que no le inquiera ni perturbe en la referida posesión, con restitución de los frutos y rentas que haya percibido, y daños y perjuicios causados; pues así es de hacer y procede en justicia que pido con costas jurando y protestando lo necesario, &c.<sup>9</sup>

DEMANDA DE DESPOJO.

...

Suplico a V. que habiendo por presentada la escritura mencionada, se sirva admitirme información que incontinenti ofrezco; y dada en lo bastante, mandar reponer y restituir á mi representado en la posesión de la finca referida, condenando en su consecuencia a M. en las costas, daños y perjuicios que le ha causado desde que se halla detentándola, y en las demás penas pecuniarias en que ha incurrido como despojador; pues todo procede en justicia que pido, &c.<sup>10</sup>

De todo esto, podemos decir que antes de la creación procesal del juicio de amparo existió un mecanismo procesal en los interdictos, por virtud del

<sup>8</sup> Escriche, Joaquín y Rodríguez de San Miguel, Juan, *Diccionario razonado de legislación civil*, cit., p. 32.

<sup>9</sup> Galván Rivera, Mariano, *Nuevo febrero mexicano*, cit., p. 852.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 853.

cual se solicitaba el amparo en la posesión o propiedad y cuyo efecto era ni más ni menos que restituir las cosas al estado que guardaban al momento de la violación del derecho.

### III. EL AMPARO Y SU INSPIRACIÓN INTERDICTAL

Existen diversas manifestaciones en el sentido que muchas de las instituciones del juicio de amparo, tal como venimos arrastrándolas desde el siglo XIX, provienen de la adecuación al juicio constitucional de sus homólogas de los interdictos posesorios y de propiedad.<sup>11</sup>

Uno de los exponentes más claros de esta postura es ciertamente José María Lozano, quien en su *Tratado de los derechos del hombre* fue expreso en señalar la analogía entre el juicio de amparo y el interdicto de despojo en la posesión. En este sentido, Lozano escribió:

335. ANALOGÍA ENTRE EL JUICIO DE AMPARO Y EL INTERDICTO DE DESPOJO. A nuestro modo de ver, hay una grande analogía entre el recurso de amparo y el juicio ó interdicto de despojo que la legislación común antigua y la actualmente vigente establecen a favor del despojado para restituirlo en el goce tranquilo de su posesión... Mediante estos hechos establecidos de una manera legal en el juicio, el juez debe amparar al quejoso restituyéndolo en su posesion interina... La sentencia que restituye al despojado nada preocupa ni decide sobre los derechos de las partes al respecto indicado, y sus efectos se limitan á restituir en su posesión al quejoso...

De la misma manera, cuando algún acto de la autoridad viola una garantía individual, el ofendido implora el amparo de la justicia de la Unión; ...y su objeto es restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, sin que la sentencia preocupe ni prejuzgue las cuestiones que se relacionen con la violación.<sup>12</sup>

En el mismo sentido, Fernando Vega señala importantes similitudes entre el amparo y los interdictos restitutorios, señalando incluso que existe una similitud importante en tratándose de los efectos de la resolución de uno y otro, en razón de que la restitución en el goce de los derechos no prejuzga

---

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano (antecedentes novohispanos del juicio de amparo)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

<sup>12</sup> Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de garantías del 20 de enero de 1869*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Cía., 1876, pp. 415-417.

ni sobre la propiedad en el interdicto ni sobre la responsabilidad de la autoridad en el amparo.<sup>13</sup>

Importante en este sentido es señalar el hecho que tanto Lozano como Vega coinciden en que existe una similitud importante entre los interdictos restitutorios y el juicio de amparo, similitud que en nuestra forma de ver se destaca en relación con los efectos de la resolución de ambos.

Así, mientras en la vía sumaria interdictal se buscaba poner nuevamente y de manera enérgica en posesión de un inmueble, sea que éste hubiere sido invadido, motivo de obra nueva o de remodelación por un tercero no autorizado, en el amparo se estableció, principalmente, en tratándose de derechos del hombre de libertad —que eran los tutelados en el catálogo de derechos del título primero de la Constitución de 1857—, que era suficiente con la sentencia estimatoria del amparo, restituir en la posesión del derecho, como sucedía con los interdictos, lo que veremos si realmente implica una visión corta de la extensión y función del juicio constitucional como un mecanismo efectivo de tutela de los derechos humanos de fuente constitucional e internacional, o si esta tendencia debe prevalecer.

#### IV. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

En primer término, tenemos que señalar que es de explorado derecho que el juicio de amparo ha sido concebido tradicionalmente como un mecanismo individual de protección de los derechos del hombre, de los derechos del hombre, de las garantías individuales o de los derechos humanos establecidos en la Constitución —y hoy en día, también de los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte—. Incluso, durante el siglo XIX se debatió de manera bastante extensa si el amparo podría ser un mecanismo idóneo para poder proteger a personas morales o

---

<sup>13</sup> “Para hacer tangible mi pensamiento, me valdré de una comparación entre nuestro amparo y los interdictos. Creo que hay entre ambas instituciones tal semejanza, que bien pueden servir para compararlas, especialmente los llamados *restitutorios*”. Vega, Fernando, *La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales Orgánica de los Arts. 101 y 102 de la Constitución*, México, Imprenta de J. Guzmán, 1883, p. 209. En el mismo orden de ideas, Fernando Vega termina calificando al amparo como un interdicto de naturaleza constitucional: “Tal así, debemos mirar las cosas tratándose de la caducidad de la acción de amparo; viendo en ella la pérdida del derecho para promover el *interdicto constitucional* (permítaseme esa clasificación) y *nada más*. La *violación* queda subsistente, la responsabilidad oficial en toda su plenitud, y el hombre en condiciones de obtener justicia por otros medios” (p. 211).

colectivas, o si simplemente se restringía a la protección de los derechos del individuo establecidos en la Constitución.<sup>14</sup>

En este sentido, debemos decir que la Ley de Amparo de 1861 poco decía sobre los efectos de las sentencias, puesto que en su artículo 11 hacía vagamente alusión a la necesidad de amparar y proteger al quejoso, mientras que en su artículo 33 simplemente se dispuso que para el dictado de las sentencias, los jueces debían adoptar la Constitución, las leyes que emanen de ella y los tratados internacionales como su norma de conducta. Es en realidad en la Ley de Amparo de 1869 en donde se incluye por primera ocasión el concepto restitutivo como efecto de la sentencia del amparo.

Así, el artículo 22 del proyecto presentado por Ignacio Mariscal el 30 de octubre de 1868, introdujo el novedoso texto:

Artículo 22. El efecto de una sentencia que concede amparo, es en el orden administrativo que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la constitución.

En el orden judicial, si dicha violación se cometió en la ejecutoria, el efecto será que esta se reforme inmediatamente; y si la violación hubiese ocurrido en un procedimiento ó fallo anterior, se repondrá lo actuado desde entonces, siempre que el procedimiento ó fallo inconstitucional haya podido desnaturalizar todo lo actuado posteriormente. En este caso se encuentra la violación de las fracciones 1<sup>a</sup>., 3<sup>a</sup>., 4<sup>a</sup>., y 5<sup>a</sup>. del artículo 20 de la constitución.

Misma disposición que se adoptó en el Dictamen de la Comisión presentado en la sesión del 19 de noviembre de 1868. Ni Mariscal ni la Comisión consideran tener que explicar lo que consideran “obvio”, sin embargo, la discusión de dicha ley, respecto de lo que terminaría siendo el artículo 23 de la Ley de Amparo de 1869, es reveladora, máxime que el concepto no se volvió a discutir, y se ha considerado como algo inamovible, incluso en el artículo 77 de la Ley de Amparo de 2013. Así pues, podemos destacar las intervenciones de los diputados Mata<sup>15</sup> y Dondé<sup>16</sup> en la sesión del 27 de

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, La Europea, 1902, pp. 62-109. Asimismo, Reyes, Rodolfo, *Tesis para la oposición a la cátedra de derecho constitucional en la Universidad Nacional de México*, México, Imprenta Díaz de León, 1903.

<sup>15</sup> “Sesión del 27 de noviembre de 1868:

El C. Mata: ...En los juicios de amparo la misión del juez es declarar que el individuo cuyas garantías son violadas por una ley ó por un acto administrativo, no está comprendido en las prevenciones de la ley ó del acto reclamado; se limita, por decirlo así, á cubrir al individuo con la egida de la constitución, á interponer entre el quejoso y la autoridad el gran escudo de nuestro código fundamental, que es la suprema ley de la tierra”. *Historia del amparo en México*, México, SCJN, 1999, t. III, p. 69.



noviembre de 1868, pero las que más esclarecen la idea detrás de los efectos restitutorios en el amparo son las intervenciones del diputado Herrera en las sesiones del 4<sup>16</sup> y 28<sup>17</sup> de diciembre de 1868, al comparar incesantemente al juicio constitucional con los interdictos posesorios.

Dada la supresión del amparo judicial, el antes artículo 22, que pasó a ser el 23, se replanteó únicamente en la materia administrativa,<sup>18</sup> siendo que se decidió extender dicha disposición a todos los tipos de amparo,<sup>19</sup> quedando su texto como sigue: “Artículo 23. El efecto de una sentencia que

---

<sup>15</sup> “Sesión del 27 de noviembre de 1868:

El C. Dondé: Es aquí el interés individual del ciudadano que provoca la controversia; es un juicio particular que inicia para la defensa de las garantías que la constitución le asegura, y es una prerrogativa única del poder judicial de la Unión para restablecer el derecho ofendido del quejoso. Esta clase de juicios se seguirán, dice el artículo 102, por los procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley”. *Ibidem*, p. 72.

<sup>16</sup> “Sesión de 4 de diciembre de 1868:

El C. Herrera: Si hay algún recurso al que debiera compararse el de amparo, sería por la grande analogía que con él tiene, el juicio de despojo. En efecto, en uno y en otro se causa un verdadero atentado; en el primero, contra las personas; en el segundo, contra sus propiedades. Y sin embargo, el despojado, lejos de tener un recurso subsidiario, dice el derecho canónico que debe ser restituido ante todas las cosas. Y el auto acordado de los Sres. Montemayor y Beleña, ha establecido para conseguir esa restitución, un juicio sumario, previo á toda otra diligencia, y ese juicio tiene su libelo de demanda, su información y contra información, sus alegatos y su sentencia. Y si así obró la legislación española, con todos sus vicios, con todas sus restricciones al tratarse de los bienes raíces, ¿nosotros, señor, al tratarse de cosas mas nobles, como son las prerrogativas inalienables de los ciudadanos, permitiríamos que se establezca para vindicarlas un recurso subsidiario?...”. *Ibidem*, p. 97.

<sup>17</sup> “Sesión de 28 de diciembre de 1868:

El C. Herrera: 3°. El juicio de amparo de garantías individuales tiene íntima conexión con el de amparo de cosas raíces. Nuestras leyes han dado á este una tramitación especial y propia, y se introduce antes de todo juicio. ¿Por qué no hacer lo mismo con el de garantías individuales? ¿Acaso merece un remedio más eficaz el despojo de una cosa raíz que solo afecta á la propiedad individual, que el despojo de una garantía que afecta en su parte más sagrada todo el orden social?”. *Ibidem*, p. 200. Igualmente, en la misma sesión, diría: “En el juicio de despojo... estamos obligados á defender su inviolabilidad”. *Ibidem*, p. 209.

<sup>18</sup> Se leyó luego el artículo 23 que dice así: “Artículo 23. El efecto de una sentencia que concede amparo es, en el orden administrativo, que se restituyan las cosas al estado de guardaban ántes de violarse la constitución”.

<sup>19</sup> Esto ocurrió en la sesión del 16 de enero de 1869 (continuación de la sesión permanente acordada el día 15), con las intervenciones siguientes: “El C. Mata encuentra que es necesario expresar cual es el efecto de una sentencia en el orden legislativo, puesto que una ley podía también ser motivo de amparo.

El C. Baz, pidió la lectura del artículo, por toda contestación al preopinante.

Se leyó, suprimiendo las palabras *en el orden administrativo*, y así se declaró con lugar á votar el artículo”. *Historia del amparo en México, cit.*, t. III, p. 306.

concede amparo, es: que se restituyan las cosas al estado de guardaban antes de violarse la constitución”.

De ahí, de esos efectos “interdictorios” de las sentencias de amparo, es que se concluyó que los efectos restitutorios únicamente consistirían en anular el acto y sus consecuencias, como bien lo establece Vallarta en su célebre obra *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*:

Supuesto que tales son los efectos legales de las sentencias; supuesto que estas no pueden hacer más que nulificar el acto reclamado, para restablecer así las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, el juicio de amparo carece de objeto luego que ese acto deje de existir; porque lo revoque la misma autoridad responsable, ó luego que él se consume de un modo tan irreparable, que sea ya físicamente hacer aquella restitución.<sup>20</sup>

En este sentido, se desarrolló toda una doctrina sobre los efectos del juicio de amparo, en razón de su entendida naturaleza, y edificando lo que se conoce hasta el día de hoy como la “técnica del juicio de amparo”. Al respecto, debemos decir que, en primer lugar, se consideró que las sentencias de amparo, tal como sucedía con los interdictos, debían tener un efecto práctico, esto es, que la restitución en el goce del derecho violado debía poder ser física, y que si esto no era posible, entonces de nada serviría la sentencia, y era preferible sobreseer el juicio. Incluso se consideró que la sentencia de amparo no podía otorgar otro efecto que no fuera la restitución material o física del derecho violado, e incluso se prohibió a los jueces que pudieran estimar el amparo en función de determinar otras vías de reparación como podrían ser estimaciones sobre indemnización de daños y perjuicios, o sobre la probable responsabilidad de los servidores públicos involucrados en la realización de un acto violatorio de derechos del hombre consagrados en el texto constitucional. En este tenor, debemos resaltar incluso que se consideró que la estimación de cualquier efecto que no fuese la simple y llana restitución del derecho, constituiría una invasión de esferas competenciales de parte del juez de amparo en relación con los jueces locales ordinarios que tuviesen competencia para dirimir las causas civiles o criminales que pudieran derivar del acto reclamado en la demanda de amparo.

---

<sup>20</sup> Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881, p. 305.

Esta es la opinión de Ignacio L. Vallarta, quien estableció lo siguiente:

...Sí insistiré en llamar ridícula, absurda á la sentencia que ampare en la garantía de la vida al cadáver de la persona asesinada, si se quiere, por orden de una autoridad arbitraria: delito gravísimo es ese asesinato, sin duda alguna, pero de él no puede juzgarse en el amparo, sino en el juicio correspondiente que queda siempre abierto y expedito; porque este recurso privilegiado no tiene más fin que decidir sobre la conformidad de un acto dado, con determinado texto constitucional, según antes he dicho, siéndole ajenas las cuestiones sobre indemnización de perjuicios, responsabilidad de las autoridades, etc., cuestiones que tienen que resolverse por los jueces competentes en el procedimiento al efecto determinado por la ley.

...Procedimientos enteramente distintos y con fines del todo diversos, son pues, el del amparo, que no tiene más objeto que restablecer las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución y que no define más la verdad legal sino que el acto es ó no constitucional; el del juicio civil en indemnización de perjuicios, y el del criminal exigiendo el castigo de un delito en una autoridad que ha violado una garantía. No creo por esto correcta la doctrina de los que niegan la procedencia del sobreseimiento en ciertos casos, solo por la razón de que la ejecutoria de la Corte es un título para reclamar esos perjuicios, para pedir ese castigo.<sup>21</sup>

Sobre el mismo punto, Vallarta continúa diciendo:

El procedimiento sumario de amparo, si bien adecuado para obtener sus fines, es el más inconveniente para resolver cuestiones civiles ó criminales que exigen otros trámites, otra substanciación; y nada sería tan peligroso, nada expondría más á los tribunales á funestos errores, que el querer definir esas cuestiones en ese procedimiento. Si las ejecutorias de amparo prejuzgaran sobre la responsabilidad de las autoridades, presentaré también esta otra razón en apoyo de mis opiniones: los jueces federales tendrían que invadir la jurisdicción ordinaria, porque á ella toca conocer de los negocios civiles ó criminales; y si esas ejecutorias llegaran hasta resolver la responsabilidad de las autoridades; si se pudieran convertir, como se pretende, en *títulos que aparezcan ejecución contra estas*, los jueces comunes apenas podrían hacer otra cosa que cumplirlas ó llevarlas á efecto... Después de haber manifestado (esto)... no necesito ya decir cómo nosotros debemos alejarnos de una doctrina que, (terminaría) desnaturalizando el juicio de amparo...<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 305-307.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 309.

La anterior opinión de Vallarta es compartida por José María Lozano,<sup>23</sup> por Fernando Vega,<sup>24</sup> así como por Silvestre Moreno Cora,<sup>25</sup> quienes coinciden en que los efectos restitutorios del amparo deben restringirse exclusivamente a la restitución del derecho, sin poder incluir dentro de los efectos de la sentencia de amparo ningún otro elemento de reparación. Incluso, en este sentido, las palabras de Fernando Vega son lapidarias, por cuanto que establece:

---

<sup>23</sup> Lozano, sobre el punto en cuestión, escribe: “334. NATURALEZA DEL JUICIO DE AMPARO Y DE LA SENTENCIA QUE LO OTORGA. Este recurso como acabamos de indicar es fácil y expedito; tiene por objeto amparar al quejoso en el goce de la garantía violada... produce el efecto de reponer las cosas al estado que tenían ántes de la violación...”

Supuestas estas prescripciones constitucionales, podemos asegurar, que una sentencia de amparo que lo otorga al quejoso, se limita en sus efectos á protegerlo en el goce de la garantía violada, reponiendo las cosas al estado que tenían ántes de la violación. Por lo demás, la sentencia nada preocupa ni prejuzga respecto de las cuestiones de hecho ó de derecho con que se relaciona la materia del proceso. Como toda sentencia que causa ejecutoria, establece una verdad jurídica que tiene el carácter y produce los efectos de la cosa juzgada; pero estos efectos se reducen á establecer, que en el caso sobre que versa el juicio, ha habido *una ley ó un acto de la autoridad que violan una garantía individual*. Si la autoridad debe resarcir ó indemnizar al quejoso por los daños y perjuicios que éste hubiere sufrido, si merece una pena por su conducta oficial; si debe ser enjuiciada y por quién y en qué forma; son cuestiones ajenas de este juicio y que deben ventilarse en el que corresponda”. Lozano, José María, *op. cit.*, pp. 414 y 415.

<sup>24</sup> Fernando Vega considera incluso que los efectos meramente restitutorios de las sentencias de amparo justifican la razón de ser del sobreseimiento del juicio cuando el efecto restitutorio no es posible. Al respecto, establece: “El efecto de una sentencia de amparo consiste, en *restituir las cosas al estado que guardaban ántes de cometerse la violación*. Tal es el principio generador del sobreseimiento. Siempre que aparezca en cualquier estado del juicio, que esa restitución es imposible físicamente, el procedimiento debe cesar, porque carece de materia, porque ya no produciría la sentencia su *efecto natural*.”

...Por mucho tiempo imperó en nuestros tribunales federales la idea de que nunca debía suspenderse la tramitación de un juicio de amparo, aún cuando la *materia* de él se hubiera extinguido. Se sostenía la necesidad de *continuarlo*, para dejar consignada una sentencia como fuente originaria de la responsabilidad de la autoridad transgresora, como una prueba de su culpabilidad y para que la reparación civil que de ella dimanase, sirviera de poderoso medio represivo para el porvenir”. Vega, Fernando, *op. cit.*, p. 188.

<sup>25</sup> Silvestre Moreno Cora, por su parte, considera: “No creemos que en la actualidad, después de la experiencia adquirida en tantos años y cuando la institución del amparo es ya mejor comprendida y se encuentra convenientemente reglamentada en los artículos relativos del Código de Procedimientos Federales, sean tan frecuentes los errores que lamentaba el Sr. Vallarta. Abrigamos, por el contrario, la creencia de que tales extravíos no se repetirán, ni en el sentido de restringir el amparo más de lo debido, ni en el de ampliarlo á más de lo que debe comprender, como ha sucedido alguna vez”. Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, p. 606.

El juicio de amparo no está instituido para reparar, sino para *restituir*. Cuando las leyes de la naturaleza se oponen á esa restitucion, el juicio sería un verdadero simulacro de debate, completamente vano y sin objeto.<sup>26</sup>

Pero es forzoso confesar la *ideología* de ellas. En todo juicio de amparo debe mirarse como punto objetivo, su *resultado práctico*, el cual consiste esencialmente en la *restitución* de las cosas *al estado que guardaban* ántes de violarse la garantía individual.<sup>27</sup>

Cuando esa restitución no puede realizarse, la sentencia quedará convertida en letra muerta, en una opinion científica, sin efectos positivos que le infundan una vida real. Por esto cuida mucho la ley, que las decisiones no se pronuncien cuando se adquiere la conviccion de que las cosas no pueden volver á su estado anterior. Esta es la base de la teoría del sobreseimiento. Una sentencia de imposible ejecución, dista poco del ridículo.<sup>28</sup>

Como podemos ver, el amparo fue creado para restituir en el goce del derecho violado, sin más, y este principio ha diseñado el perfil del juicio constitucional hasta la fecha.

## V. CONCLUSIÓN

De todo lo establecido a lo largo del presente trabajo, resulta importante entender que los efectos restitutorios de las sentencias de amparo se diseñaron, desde su creación, con un propósito limitado: restituir en el goce del derecho violado. Este diseño institucional del amparo, ciertamente, fue inspirado en los interdictos restitutorios de la materia civil, que sirvieron en su momento para encontrar una forma limitada de reparación, en la cual se restableciera la situación jurídica que imperaba antes del dictado del acto reclamado, pero sin incluir elementos que pudieran confrontar al juez con la autoridad o con el funcionario en persona.

Esta visión del juicio de amparo, impulsada por los “padres del amparo” —Vallarta, Lozano, Moreno Cora—, le dio al juicio constitucional una dimensión “interdictal” que llama a la reflexión, en un contexto en el que el amparo no puede verse de manera limitada como sí lo eran los interdictos en la posesión.

La problemática que surge con la reflexión a la que se ha llegado es si la inspiración del amparo en figuras procesales limitadas como los interdictos,

---

<sup>26</sup> Vega, Fernando, *op. cit.*, p. 196.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 191.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 228.

para proteger contra la violación de toda clase de derechos fundamentales: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, etcétera, se aleja o no de un recurso judicial efectivo que garantice la defensa plena del particular frente a los actos u omisiones de la autoridad estatal que constituyan una violación a sus derechos humanos.

Es cierto, el efecto restitutorio de las sentencias de amparo ha sido uno de los pilares bajo los cuales se ha construido la teoría y técnica del amparo. Sin embargo, lejos de seguir erigiendo altares a los principios bajo los cuales interpretaron el amparo sus primeros jueces y doctrinarios, o a las instituciones procesales que ayudaron a inspirar y moldear la estructura procesal del juicio constitucional, se impone hoy una nueva cultura, un nuevo prisma bajo el cual debemos analizar y entender el juicio constitucional: el del amparo como un recurso judicial efectivo para garantizar los derechos humanos. Solamente así, abandonando los dogmas bajo los que se construyó el amparo durante poco más de 150 años, se podrá fortalecer la eficacia real del juicio de garantía, y se podrá fortalecer nuestro Estado de derecho asegurando una mayor eficacia de los derechos humanos —de fuente nacional o internacional— tutelados en el texto constitucional.

## EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EN LA SENTENCIA DE AMPARO

Rosa María TEMBLADOR VIDRIO\*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *El análisis sistemático.*  
III. *La interpretación sistemática.* IV. *El estudio sistemático de los conceptos  
de violación en la sentencia de amparo.* V. *Fuentes de información.*

### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo impone al juzgador la obligación de incluir en la sentencia el “análisis sistemático” de los conceptos de violación o agravios, según sea el caso; obligación que constituye una adición legislativa respecto de la anterior Ley.

Ciertamente, dicha porción normativa establece: “Artículo 74. La sentencia debe contener: ...II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios...”.

Por su parte, el artículo 76 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional podrá estudiar “en su conjunto los conceptos de violación y agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda”.

De ambos arábigos se desprende la obligación del juzgador de analizar de manera sistemática, en conjunto, los argumentos del quejoso o recurrente, consideración que fue desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, al abandonar el criterio que exigía la formulación a manera de silogismo de los conceptos de violación o agravios para que fuera posible su análisis, y

---

\* Magistrada en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

en aquel momento se determinó que con la expresión clara de la causa de pedir sería suficiente para que el juzgador estuviera obligado a estudiar los argumentos vertidos.

La jurisprudencia que resultó de esta nueva reflexión modificó la manera de entender al juicio de amparo y fue un primer paso para el fortalecimiento del compromiso del Poder Judicial federal para con el derecho a la tutela judicial efectiva; junto con ella, surgieron múltiples tesis de corte garantista que sirvieron de base para la elaboración del proyecto de Ley de Amparo, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que a su vez fue fundamental para el desarrollo de la norma vigente.

Efectivamente, en la jurisprudencia de referencia se determinó:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.”, en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el juez de amparo deba estudiarlo.<sup>1</sup>

La tendencia garantista de la Novena Época, a que se hace referencia, constituyó una pieza esencial en la construcción normativa del actual juicio de amparo, y se erige —como afirman Ferrer Mac-Gregor y Sánchez

---

<sup>1</sup> Tesis: P./J. 68/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 38.



Gil— en una “base importante para el ejercicio del juicio de amparo en el futuro”.<sup>2</sup>

Como resultado de dicha influencia, la actual Ley de Amparo acogió muchos de los criterios generados, los hizo propios y se plasmaron en la norma, aunque en ocasiones variando las expresiones. Es así que sostendremos que el citado artículo 74, y su expresión “análisis sistemático”, es la interpretación legislativa de los criterios relativos a la causa de pedir.

Para demostrar tal afirmación será preciso comprender que ese mandato contiene un trasfondo significativo, en cuanto hace del método sistemático una herramienta necesaria en el análisis de los argumentos del quejoso o recurrente.

Por ello, para desentrañar el sentido de la expresión aludida, será preciso estudiar el concepto de “sistema”, pues es evidente que de ahí parten el análisis, el método y la interpretación sistemática.

Una vez determinado a qué nos referimos con sistema, será posible estudiar el sentido y herramientas que aporta la interpretación sistemática del derecho; concepción que a su vez supone que el derecho es, en última instancia, la unión funcional de todas las normas que integran el orden jurídico.

Con este punto de partida se determinará si es posible analizar sistemáticamente los conceptos de violación, o si es un método reservado únicamente al estudio del derecho en su conjunto; de actualizarse la primera hipótesis se hará necesario señalar las herramientas con que se cuenta para esa tarea.

De este modo, al relacionar la causa de pedir con el análisis sistemático, se pretende desarrollar con mayor amplitud la idea que sembró el Pleno de nuestro máximo tribunal: la obligación de los juzgadores de estudiar los argumentos de los quejosos y recurrentes, incluso ante la existencia de argumentos mínimos de impugnación.

## II. EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO

Como ya se expuso, previo al estudio del análisis sistemático, es necesario abordar el concepto primario: el sistema.

Esta tarea no se reduce a una simple definición; autores como Bertalanffy han encontrado en el uso indiscriminado del término, un obstáculo para su comprensión:

---

<sup>2</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2016, p. 243.

El concepto (sistema) ha invadido todos los campos de la ciencia y penetrado en el pensamiento y habla populares y en los medios de comunicación de masas. El razonamiento en términos de sistemas desempeña un papel dominante en muy variados campos, desde las empresas industriales y los armamentos hasta temas reservados a la ciencia pura. Se le dedican innumerables publicaciones, conferencias, simposios y cursos. En años recientes han aparecido profesiones y ocupaciones, desconocidas hasta hace nada, que llevan nombres como proyecto de sistemas, análisis de sistemas, ingeniería de sistemas, y así por el estilo. Constituyen el meollo de una tecnología y una tecnocracia nuevas; quienes las ejercen son los ‘nuevos utopistas’ de nuestro tiempo.<sup>3</sup>

Ante esta compleja generalización en el uso de la palabra, atender al significado lexicológico carece de fuerza orientadora; por ello, el *Diccionario de filosofía* de Ferrater Mora es un instrumento valioso en nuestra empresa, pues señala: “se entiende por sistema un conjunto de elementos relacionados entre sí funcionalmente, de modo que cada elemento del sistema es función de algún otro elemento, no habiendo ningún elemento aislado”.<sup>4</sup>

De este modo, para admitir la posibilidad del análisis sistemático, ya sea del derecho o, en el caso de nuestro estudio, de los conceptos de violación o agravios, se debe partir de la idea de unidad.

Afirma Dehesa que

...en el ámbito jurídico, se ha dicho con acierto que el fundamento de su existencia (del sistema) se encuentra en el hecho de que a fin de entender en forma correcta un precepto es necesario relacionarlo con todos los demás preceptos del ordenamiento o sistema, ya que una norma considerada aisladamente no es más que un elemento del sistema.<sup>5</sup>

La doctrina desarrollada en torno al significado del análisis sistemático, como se ha visto, parte de la concepción del derecho como un sistema de normas, es decir, de la tesis del derecho como unidad. Resulta por lo tanto necesario abordar los estudios que se han generado al respecto, para, una vez comprendido, abordar el tema específico dentro de las sentencias en el juicio de amparo y los conceptos de violación o agravios.

Si es preciso abordar la tesis de que el derecho es una unidad normativa, es ineludible la obligación de citar a Kelsen. Para él, “una pluralidad de

---

<sup>3</sup> Bertalanffy Ludwig von, *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 1 y ss.

<sup>4</sup> Ferrater Mora, José, *Diccionario de filosofía*, Barcelona, Ariel, 1994, vol. IV, p. 3305.

<sup>5</sup> Dehesa Dávila, Gerardo, *Introducción a la retórica y argumentación. Elementos de retórica y argumentación para perfeccionar y optimizar el ejercicio de la función jurisdiccional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 433.

normas constituye una unidad, un sistema, un orden, si su validez puede ser referida a una norma única como fundamento de esta validez”.<sup>6</sup>

A fin de evitar la identificación de la norma hipotética fundamental, por ser materia de un estudio diverso, aceptaremos que en el orden jurídico nacional, la Constitución es la que determina la legitimidad y pertenencia de todas las normas a un sistema.

Para considerar al derecho, en cuanto conjunto de normas, como un sistema, se debe admitir la idea de que todas las normas contenidas en él emanan de una norma en común, carácter que se le atribuye a la Constitución, pues es ella la que sienta las bases para la creación y modificación de todas las demás.

En este esquema, el desarrollo de análisis, interpretaciones y argumentos sistemáticos parte de un requisito previo: la revisión de validez normativa, es decir, se debe corroborar que la norma en cuestión no se contraponga con otras normas de igual o superior jerarquía, pues de darse el caso se deberá atender a la coherencia del orden jurídico.

Como acertadamente señala Toral Moreno, “según una máxima romana, ninguna resolución ni consulta deben darse *nisi tota lege perspecta* (a menos que se considere la ley en su integridad). La norma que ha de interpretarse trata de entenderse en relación con el conjunto del ordenamiento jurídico”.<sup>7</sup>

Ciertamente, existen criterios para discriminar entre categorías de normas útiles y no, la división de normas por materia, temporalidad, ámbito de aplicación, etcétera, que reducen el margen de búsqueda para cada caso concreto, para que una vez delimitado el grupo de normas que pueden influir entre sí sea posible organizarlas racionalmente y aplicarlas congruentemente.

Así lo apuntan Giraldo Ángel y Giraldo López, cuando señalan que “la interpretación sistemática parte de la premisa de que el derecho constituye un sistema, de manera que la norma debe ser comprendida teniendo en cuenta su funcionalidad dentro del mismo”.<sup>8</sup>

En este sentido, las normas que forman la unidad y comparten una génesis que les da validez (la Constitución), encuentran en este último punto la parte fundamental del análisis sistemático, un grupo de elementos que se comprenden con un sinnúmero de relaciones que son congruentes gracias a la determinación de un elemento superior que las define.

<sup>6</sup> Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho. El método y los conceptos fundamentales*, México, Colofón, 2013, p. 49.

<sup>7</sup> Toral Moreno, Jesús, *Apuntes de iniciación al derecho*, México, JUS, 1974, p. 139.

<sup>8</sup> Giraldo Ángel, Jaime y Giraldo López, Oswaldo, *Manual del texto jurídico. La lógica del discurso jurídico*, Santa Fe de Bogotá, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 1993, pp. 89 y 90.

A partir de este postulado, es posible derivar que, dentro del derecho, un análisis sistemático requerirá dos cuestiones: primero, determinar qué es lo que se considerará una unidad y, segundo, definir cuál es el factor que da sentido a los distintos elementos que la integran.

Cuando se habla de interpretación sistemática, suele hacerse referencia a los casos concretos en que la aplicación de una norma puede tener más de un significado con consecuencias distintas, por lo que se debe preferir aquella que con mayor precisión y solidez argumentativa se adecue a todo el sistema.

Es así que, antes de abordar el tema del estudio sistemático de los conceptos de violación, es preciso conocer lo que se ha dicho en relación con la aplicación de normas, con el fin de utilizar esos conceptos en el tema de investigación propuesto.

### III. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

Si hemos esbozado la idea de que el sistema presupone la unidad de multiplicidad de elementos, mismos que se asume serán funcionalmente coherentes entre sí, de forma que cada uno de ellos influye y es influido por otro, se comparte la idea de Esquiaga cuando afirma que lo importante en esta tarea es la delimitación de lo que se considerará el “contexto” de referencia:

...decir que la interpretación o una interpretación debe ser sistemática significa que debe interpretarse teniendo en cuenta el sistema, lo que no es demasiado teniendo presente la diversidad de formas en las que aquél puede ser entendido y la diferente amplitud que puede otorgarse al ‘contexto’ que todos afirman debe tomarse en consideración.<sup>9</sup>

De este modo, la demarcación del área interpretativa es un elemento indispensable, pues es el punto de partida para la ilación lógica de elementos en un sentido congruente o, mejor dicho, funcionalmente coherente.

Esto es, se ha dicho que el análisis sistemático requiere la existencia de dos cuestiones: unidad y delimitación del contexto interpretativo; por lo que debe tenerse presente que las funciones más importantes de la interpretación sistemática son desentrañar el sentido de un elemento que se ubica al interior de una unidad, y mantener la coherencia dentro de la misma.

Se desprende, por tanto, que la aplicación del análisis sistemático es posible más allá de la sola interpretación normativa.

---

<sup>9</sup> Esquiaga Ganuzas, Javier, *La argumentación en la justicia constitucional española*, Bilbao, Biblioteca Jurídica Dike, 1987, pp. 93 y ss.

#### IV. EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LA SENTENCIA DE AMPARO

El mandato contenido en el numeral 74 de la Ley de Amparo, previamente citado, implica la interpretación coherente de todo lo manifestado por el quejoso o recurrente, pero para determinar dicha congruencia es preciso verificar la existencia de los elementos mínimos necesarios para la utilización del método sistemático.

Si se ha dicho que el contexto interpretativo y la coherencia son fundamentales en este ejercicio, es primordial determinar qué cuestiones serán consideradas como unidad al momento de analizar los agravios o conceptos de violación.

Así, el marco en el que se deben estudiar los argumentos, en primer lugar, será dado por el propio quejoso o recurrente al momento de redactar su escrito; esto es, la totalidad de los elementos que lo integran.

Ya sea que se trate de amparo directo o indirecto, el contenido de la demanda se integra esencialmente con las partes quejosa y tercero interesado, la autoridad responsable, el acto reclamado, los preceptos violados y los conceptos de violación. Estos últimos, entendidos como “la argumentación que se vierta con la intención de demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, precisamente por haber vulnerado alguna garantía individual”.<sup>10</sup>

Si bien es cierto que los conceptos de violación ya no deben formularse a manera de silogismo, aún deben contener una causa de pedir que permita advertir las pretensiones del quejoso, como así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 68/2000, transcrita en párrafos anteriores, en la parte siguiente:

...como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el juez de amparo deba estudiarlo.

La causa de pedir a que se hace referencia consiste en “que se precise el agravio o lesión que le cause al quejoso el acto reclamado e indique el

---

<sup>10</sup> Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo en la jurisprudencia*, México, Porrúa, 2010, p. 138.

motivo o motivos que originan ese agravio”.<sup>11</sup> No obstante, la definición propuesta no explica exhaustivamente el concepto.

Para la doctora María Ángeles Pérez, la causa de pedir se integra por las alegaciones sobre los hechos que resultan relevantes para el proceso. Por tanto, como regla general,

...la *causa petendi* comprende el conjunto de hechos jurídicamente relevantes para fundar la pretensión. Se trata de acontecimientos (hechos históricos) de la vida social, concretos, de interés para el proceso y que, además, desarrollen una función individualizadora de la pretensión. No se comprenden... los hechos que aun siendo constitutivos (porque alegados, y en su caso probados, son presupuesto de la estimación de la pretensión) no tienen la función previa de delimitar e individualizar el objeto del proceso, en la perspectiva de la congruencia, litispendencia, cosa juzgada y acumulación.<sup>12</sup>

En el mismo sentido se expresa el Tribunal Constitucional de Perú, al distinguir entre el *petitum* y la *causa petendi*:

El objeto litigioso está constituido por dos elementos que la doctrina denomina *petitum* y *causa petendi*. “Si el *petitum* consiste en la solicitud de una resolución judicial idónea para la realización de un bien de la vida (entendido en la acepción más amplia), la *causa petendi* estará constituida por la indicación y la determinación del hecho constitutivo del derecho al bien perseguido, además del hecho que determina el interés de obrar en juicio. La *causa petendi* es entonces la razón, el porqué, o, más exactamente, aun el título de la demanda” (Giannozi Giancarlo “La modificazione della domanda nel processo civile”, Giuffrè, Milano, 1958, p. 15).<sup>13</sup>

De este modo, se advierte que cuando el máximo tribunal del país afirma que basta con que exista causa de pedir, en realidad se hace referencia a todos los hechos jurídicamente relevantes al caso, y a los argumentos que se hayan vertido en torno a la inconstitucionalidad de un acto de autoridad.

La *causa petendi* se convierte así en el primer elemento para delimitar el contexto interpretativo; esto es, todos los razonamientos vertidos en una de-

<sup>11</sup> Chávez Castillo, Raúl, *Breve diccionario de amparo*, México, Porrúa, 2008, p. 22.

<sup>12</sup> Pérez Cebadera, María Ángeles, “La exigente congruencia de la demanda y el principio de efectividad”, *Revista de Jurisprudencia*, núm. 2, abril de 2014, disponible en: <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/130850/63268.pdf?sequence=1>.

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente núm. 0569-2003-AC/TC, Perú, abril de 2004, párrafo 11, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00569-2003-AC.html>.

manda o escrito de agravios deben tomarse en cuenta si se advierte que en ellos se combate el acto reclamado o recurrido.

A efecto de determinar la *causa petendi*, es de utilidad el criterio del Tribunal Supremo español, quien considera:

...los postulados básicos relativos a la causa de pedir son, por un lado, la intrínseca entidad material de una acción que permanece intacta sean cuales fueren las modalidades extrínsecas adoptadas para su formal articulación procesal; por otro, que la causa de pedir viene integrada por el conjunto de hechos esenciales para el logro de la consecuencia jurídica pretendida por la parte actora o, dicho de otra forma, por el conjunto de hechos jurídicamente relevantes para fundar la pretensión o título que sirve de base al derecho reclamado.<sup>14</sup>

En este sentido, cita Pérez Cebadera, el Tribunal Supremo español sostiene que “no todos los hechos de interés para el proceso integran dicha causa, sólo los jurídicamente relevantes —y suficientes— para diferenciar una «*causa petendi*» de otra, y por tanto dos objetos procesales con «*petitum*» igual, y en definitiva dos acciones o pretensiones”.<sup>15</sup>

La identificación de los hechos jurídicamente relevantes se ha reflejado en decisiones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar, por ejemplo, que para que proceda el análisis de constitucionalidad de la Ley de Amparo en los recursos que deba conocer, además de los requisitos de procedencia, deben existir argumentos mínimos de impugnación:

...en concepto de esta Segunda Sala, además de los requisitos apuntados, debe satisfacerse uno diverso aceptado jurisprudencialmente, relacionado con la manera en que deben impugnarse las leyes en el juicio de control constitucional y, en esa medida, prevalece el criterio de que el accionante está obligado a presentar argumentos mínimos de impugnación, esto es, debe evidenciar, cuando menos, la causa de pedir; por ende, resultan inoperantes los agravios contruidos a partir de premisas generales y abstractas, o cuando se hacen depender de situaciones particulares o hipotéticas.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Castillejos Manzanares, Raquel, “Comentario a la sentencia de la audiencia provincial de Zaragoza de 25 de marzo de 2004”, *Revista Xurídica Galega*, disponible en: <http://rexurga.com/pdf/COL211.pdf>.

<sup>15</sup> Pérez Cebadera, María Ángeles, *op. cit.*

<sup>16</sup> Tesis: 2a./J. 45/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 29, t. II, abril de 2016, p. 1184.

De la jurisprudencia mencionada se advierte que no cualquier enunciado es un argumento que contenga causa de pedir, sino que se requiere que existan “argumentos mínimos de impugnación”, esto es, que posea una estructura argumentativa que exprese, aunque sea someramente, las razones por las que un acto es inconstitucional.

De tal suerte que, en atención al principio de exhaustividad de la sentencia, contenido en el artículo 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia de amparo, el juez debe resolver todas las cuestiones planteadas; ello significa que debe extraer de la demanda cada enunciado que contenga causa de pedir y dar respuesta al mismo.

Al respecto, Raúl Chávez afirma que “los principios de congruencia y exhaustividad implican que se atienda o agote todo lo pedido, debiendo existir relación y coherencia entre lo pedido y lo resuelto”.<sup>17</sup>

La *causa petendi* es parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, de tal suerte que la pretensión del quejoso o recurrente debe ser desentrañada con el objetivo de dar cabal cumplimiento a su derecho; no obstante, ello no le exime de otorgar al juzgador elementos para verificar la existencia de los referidos argumentos mínimos de impugnación.

En este orden, señala Antonio María Lorca:

...el titular de un derecho lesionado, cuando demanda tutela judicial efectiva mediante el ejercicio de una determinada pretensión, ha de justificar la causa por la que pretensiona. Su causa de pedir (*causa petendi*) ha de quedar probada. La prueba de la *causa petendi* aboca al órgano jurisdiccional, de modo inescusable, a un pronunciamiento explícito y efectivo acerca de la *causa petendi* probada.<sup>18</sup>

La prueba de la causa de pedir implica que el juzgador debe contar con herramientas para discriminar entre argumentos sin sustento y argumentos que son verdaderamente enunciados de impugnación; por tanto, la prueba que se requiere radica en la asertividad argumentativa del inconforme, de modo que sin exigir que su argumento se exprese a manera de silogismo, sí debe existir ilación entre lo manifestado y los hechos del asunto.

Una vez descubierta la existencia de enunciados mínimamente concatenados, surge la obligación para el juzgador de extraer de ellos el sentido de

<sup>17</sup> Chávez Castillo, Raúl, *Nuevo juicio de amparo*, 12a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 229.

<sup>18</sup> Lorca Navarrete, Antonio María, “La garantía de la prueba de la causa petendi: pertinencia y carga probatoria”, *Justicia y Derecho*, Perú, año 2, núm. 3, enero de 2009, p. 1.



la pretensión, de donde se extrae el significado de la causa de pedir; en este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el “concepto de causa de pedir... entraña el deber y obligación para los juzgadores de emprender un estudio integral del escrito relativo, con el objetivo primordial de extraer de su contenido el verdadero y real agravio causado al sentenciado”.<sup>19</sup>

Luego, es incuestionable que la adición al artículo 74, fracción II, de la Ley de Amparo, al obligar a los jueces constitucionales a realizar un análisis sistemático de los conceptos de violación o agravios, rompe con el esquema adquirido de calificarlos como inoperantes, lo que redundaría en una mejor y más completa impartición de justicia para todos los peticionarios del amparo, pues ya no existe el obstáculo para ello, al imponer como obligación capital del juzgador, el análisis sistemático de los motivos de disenso.

## V. FUENTES DE INFORMACIÓN

- BERTALANFFY, Ludwig von, *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CASTILLEJOS MANZANARES, Raquel, “Comentario a la sentencia de la audiencia provincial de Zaragoza de 25 de marzo de 2004”, *Revista Xurídica Galega*, disponible en: <http://rexurga.com/pdf/COL211.pdf>.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Breve diccionario de amparo*, México, Porrúa, 2008.
- , *Nuevo juicio de amparo*, 12a. ed., México, Porrúa, 2013.
- DEHESA DÁVILA, Gerardo, *Introducción a la retórica y argumentación. Elementos de retórica y argumentación para perfeccionar y optimizar el ejercicio de la función jurisdiccional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- ESQUILAGA GANUZAS, Javier, *La argumentación en la justicia constitucional española*, Bilbao, Biblioteca Jurídica Dike, 1987.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *El juicio de amparo en la jurisprudencia*, México, Porrúa, 2010.
- FERRATER MORA, José, *Diccionario de filosofía*, Barcelona, Ariel, 1994, vol. IV.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2016.
- GIRALDO ÁNGEL, Jaime y GIRALDO LÓPEZ, Oswaldo, *Manual del texto jurídico. La lógica del discurso jurídico*, Santa Fe de Bogotá, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 1993.

<sup>19</sup> Tesis: 1a. XXXVII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, t. 1, febrero de 2013, p. 832.

- KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho. El método y los conceptos fundamentales*, México, Colofón, 2013.
- LORCA NAVARRETE, Antonio María, “La garantía de la prueba de la causa petendi: pertinencia y carga probatoria”, *Justicia y Derecho*, Perú, año 2, núm. 3, enero de 2009.
- PÉREZ CEBADERA, María Ángeles, “La exigente congruencia de la demanda y el principio de efectividad”, *Revista de Jurisprudencia*, núm. 2, abril de 2014, disponible en: <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/130850/63268.pdf?sequence=1>.
- TORAL MORENO, Jesús, *Apuntes de iniciación al derecho*, México, JUS, 1974.

## XIII. JURISPRUDENCIA DE AMPARO

## LA JURISPRUDENCIA POR RESOLUCIÓN DE CONTRADICCIONES DE TESIS EN LA NUEVA LEY DE AMPARO. CRÍTICAS PARA SU ELIMINACIÓN

Miguel de Jesús ALVARADO ESQUIVEL\*

*A mi hija María José, por el infinito  
amor que le tengo*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los métodos generadores de la jurisprudencia.* III. *La jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis.* IV. *Mis críticas para su eliminación.* V. *Conclusión.* VI. *Propuestas de reforma.* VII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

La jurisprudencia, entendida hoy día como la interpretación judicial de la ley, es una de las muchas figuras que sufrió diversas modificaciones en la nueva Ley de Amparo (en adelante, LA).<sup>1</sup>

Algunas de estas modificaciones afectan, nada menos, a los métodos generadores de la jurisprudencia; otras incrementan los órganos que la establecen; el resto son sólo retoques o ajustes menores a la legislación abrogada.

En realidad, el resultado de todo ello ha sido, a mi juicio, desafortunado, pues, como se verá adelante, el legislador federal, además de mostrar el poco interés que tiene por la justicia, ha perdido, una vez más, una valiosa oportunidad para regular, con conocimiento de la justicia y buena técnica, a la jurisprudencia.

Lo más grave de todo ello es que el legislador federal sigue permitiendo que nuestro país sea quizá el único en el mundo en el que tribunales termi-

---

\* Doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, España; doctor en derecho fiscal por la UNAM; profesor de la Universidad Panamericana. Magistrado de Circuito.

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013. En vigor a partir del día siguiente.

nales, como salas de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los tribunales colegiados de circuito (en adelante, TCC) y, ahora, los Plenos de Circuito (en lo sucesivo, PC), resuelvan —sin recurso o remedio jurídico alguno que lo impida— asuntos o fijen criterios de interpretación legal diversos, lo que se traduce, es evidente, en tratos diferenciados y ajenos o, más bien, contrarios a los derechos fundamentales de no discriminación, igualdad y seguridad jurídica de los gobernados, ya que tales órganos del Poder Judicial de la Federación (en adelante PJJF) pueden resolver asuntos similares o iguales pero de manera completamente diversa, tratando así a los justiciables con un mismo —incluso idéntico— problema jurídico, de forma distinta y, con ello, produciendo dos o más criterios jurídicos antagónicos que nadie sabe —salvo la suerte de cada litigante— cuál se aplicará en un juicio o controversia.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto dar a conocer y comentar la regulación de la jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis contenida en la nueva LA, destacando, sobre todo, los aspectos que, en mi opinión, deben ser criticados a fin de que se valore en un futuro próximo la posibilidad de su conservación, modificación o, como yo lo considero necesario, su eliminación.

Ahora bien, para conseguir el objetivo anterior con un mínimo de metodología, me ha parecido conveniente organizar el contenido de este trabajo abriendo un apartado (II) para reseñar los métodos generadores de la jurisprudencia del PJJF. El apartado III se dedica a describir las generalidades del método de integración de jurisprudencia mediante la resolución de contradicciones de tesis generadas por los órganos del PJJF, esto es, las salas de la SCJN, los PC y los TCC. En un último apartado (IV) daré cuenta de las críticas que me merece este sistema de integrar jurisprudencia, todo ello de frente a los derechos fundamentales de no discriminación, igualdad y seguridad jurídica.

Al final del recorrido anterior, me permito sentar la conclusión (V) de mi análisis y formular algunas propuestas de reforma (VI) a la actual regulación de la LA sobre la jurisprudencia generada por la resolución de contradicciones de tesis para justificar la necesidad de su eliminación y, en un último apartado (VII), se relacionan las obras de la bibliografía consultada.

## II. LOS MÉTODOS GENERADORES DE LA JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia no es producto de la suerte ni se genera de manera espontánea en el ordenamiento jurídico nacional. Al contrario, es el resultado de

distintos procedimientos que, cumpliéndose en cada uno de ellos con diversos requisitos legales, permiten el alumbramiento de la jurisprudencia, con nombre, apellido y, desde luego, dotada de su atributo esencial, que es la obligatoriedad para los órganos jurisdiccionales inferiores a sus emisores.

Asimismo, cada uno de estos procedimientos es seguido por diversos órganos del PJJF competentes legalmente para agotarlos y, de esa forma, convertirse en los padres de las jurisprudencias resultantes. En materia de amparo, tales órganos son los siguientes:

- a) El Pleno de la SCJN.
- b) Las Salas de la SCJN.
- c) Los PC.
- d) Los TCC.

Ahora bien, una vez conocidos los órganos competentes del PJJF para emitir jurisprudencia en amparo, veamos la regulación en la LA relativa a las vías o métodos para integrarla.

## CAPÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 215. La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

Del precepto anterior se desprende con claridad que en materia de amparo existen tres vías o métodos para integrar jurisprudencia. Una de ellas es otra de las novedades que trajo la LA. Me refiero a la sustitución. Estas tres vías o métodos son los siguientes.<sup>2</sup>

- a) Por reiteración o método tradicional.
- b) Por resolución de contradicción de tesis o método de unificación.
- c) Por sustitución.

---

<sup>2</sup> En realidad, son cuatro los sistemas para crear jurisprudencia en materia de amparo, ya que hay que agregar la que se realiza a través de la resolución de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, conocida como el método del precedente, ya que basta una sola ejecutoria aprobada por cuando menos ocho de los once ministros del Tribunal Pleno de la honorable SCJN para generar una jurisprudencia que puede ser perfectamente aplicable a la materia de amparo. Véase, al respecto, la jurisprudencia de rubro: “JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE RINDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”. Primera Sala, tesis 1a./J.2/2004, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, marzo de 2004, p. 130, núm. de registro en el IUS: 181,938.

Ahora bien, ¿qué órganos del PJJF pueden emitir jurisprudencia por contradicción de tesis? La respuesta la tiene el artículo 216: “...La jurisprudencia por contradicción se establece por el Pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Plenos de Circuito”.<sup>3</sup>

Por tanto, los órganos del PFJ competentes para emitir, en materia de amparo, jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis son los siguientes:

- El Pleno de la SCJN.
- Las salas de la SCJN.
- Los PC.

De lo anterior deriva también, por exclusión, que los TCC son órganos incompetentes para emitir jurisprudencia vía resolución de contradicciones de tesis. Antes bien, serían órganos generadores de la contradicción de tesis, pero no órganos productores de la jurisprudencia por esta vía.

Mención especial merece la parte final del segundo párrafo del artículo 217 de la LA, al disponer que la jurisprudencia que establezcan los PC sólo rige para los órganos jurisdiccionales inferiores *que se ubiquen dentro del circuito correspondiente*.

---

<sup>3</sup> Para conocer las diferencias esenciales entre la jurisprudencia por reiteración y la jurisprudencia por contradicción de tesis, puede resultar útil la siguiente tesis aislada: “CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA AL RESOLVERLA NO ESTÁ SUJETA A LOS MISMOS REQUISITOS QUE LA JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN. En los términos de lo establecido por los artículos 192 y 193, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se integra por reiteración a la cual la doctrina ha denominado método tradicional, y por contradicción, que también se le ha denominado método de unificación, ya que tiene por objeto unificar las tesis o criterios en pugna. Dichas formas de creación de jurisprudencia, aun cuando coinciden en sus efectos no se les puede equiparar porque: 1a. El proceso de formación no es el mismo, pues la primera es el resultado natural de cinco ejecutorias consecutivas y uniformes, no interrumpidas por otra en contrario, que deben ser aprobadas por lo menos por catorce ministros si se trata de jurisprudencia de Pleno, por cuatro ministros en los casos de jurisprudencias de las salas y por unanimidad de votos de los magistrados tratándose de jurisprudencia sustentada por los tribunales colegiados; en cambio, la jurisprudencia por contradicción o unificadora, de una sola resolución sin que sea necesario requisito de votación mínima, pues basta con que dicha resolución se emita por mayoría. 2a. En la jurisprudencia por reiteración, el órgano que dicta las cinco ejecutorias es el mismo; en el sistema de contradicción, es una autoridad distinta a aquellas que emitieron las tesis opuestas la que toma la resolución que resuelve la contradicción o conflicto de tesis. 3a. Esta última, tiene naturaleza peculiar, diferente a la que se realiza por reiteración o método tradicional, por cuanto a que no pone fin a un litigio sino que sólo decide un conflicto de interpretación y declara un punto de derecho”, tesis 3a. CV/91, Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, t. VII, junio de 1991, p. 92.

La frase anterior, en mi opinión, establece una limitante de dudosa justificación, ya que la jurisprudencia de los PC puede generarse en materia común, es decir, en amparo; o bien sobre legislación federal, o respecto de legislaciones locales pertenecientes a un circuito, pero con textos idénticos o similares a los de otro(s) circuito(s).

De no existir la limitante anterior, a mi juicio, se podrían ahorrar contradicciones de tesis de TC de dos o más circuitos que se generen porque tales tribunales interpreten libremente la legislación de amparo o normas generales locales idénticas o, simplemente, legislación federal y, por tanto, aplicable en todo el país.

Además, también se evitaría que la SCJN tenga que resolver posteriormente contradicciones de tesis de TC de diversos circuitos, lo cual hace perder también la finalidad última de los PC, que es evitar que subsistan contradicciones de tesis de los TCC que lesionan el derecho fundamental de seguridad jurídica de los gobernados, como se reconoce en la siguiente jurisprudencia:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA DENUNCIA RESPECTIVA DEBE RESOLVERSE CON PRIORIDAD POR TRATARSE DE UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA. La multiplicación de tribunales colegiados lógicamente provoca que la contradicción entre tesis sostenidas por unos y otros sea un fenómeno que al presentarse sólo pueda superarse a través de la denuncia respectiva, la que debe resolverse con prioridad a otros asuntos por tratarse de una afectación a la seguridad jurídica.<sup>4</sup>

### III. LA JURISPRUDENCIA POR RESOLUCIÓN DE CONTRADICCIONES DE TESIS

La norma relativa en este particular método o sistema de integración de jurisprudencia dispone que:

#### CAPÍTULO TERCERO

#### JURISPRUDENCIA POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia.

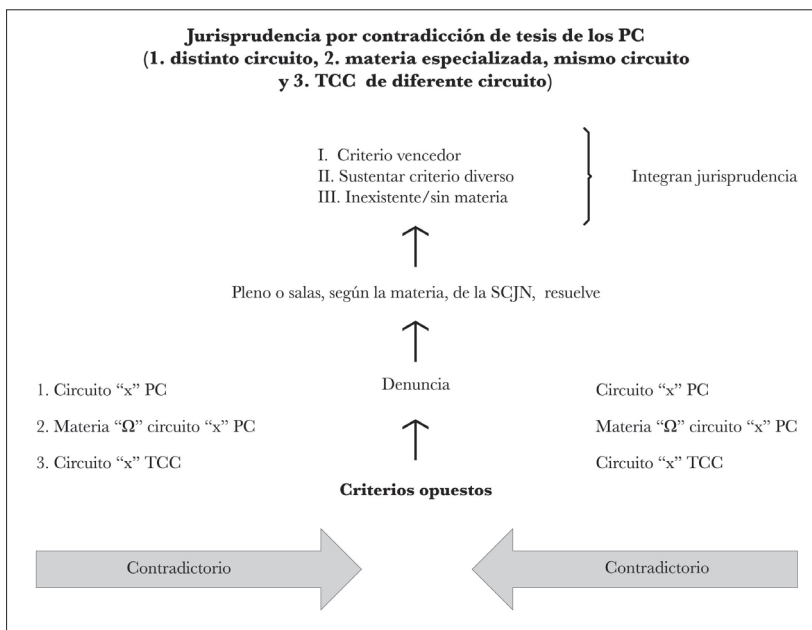
---

<sup>4</sup> Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV*, diciembre de 2001, tesis: 1a./J. 106/2001, p. 8, núm. de registro en el IUS: 188,268.

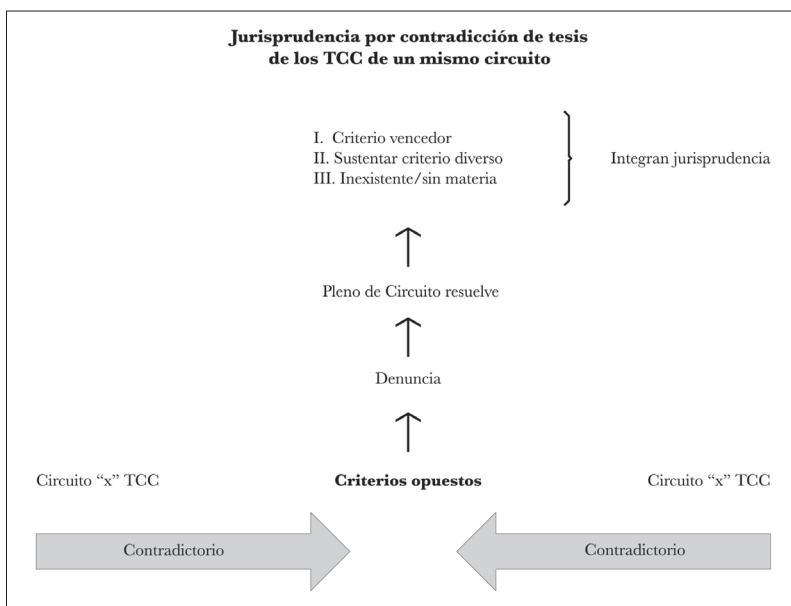




b) Tratándose de contradicciones de tesis de los PC:



c) Finalmente, en el caso de las contradicciones de tesis de los TCC:



Mención especial merece el último párrafo del propio artículo 226 de la LA, el cual establece lo siguiente:

Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los magistrados que los integran.

Sobre este último párrafo del precepto legal en análisis, conviene recordar la siguiente tesis:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO TIENE QUE RESOLVERSE INVARIABLEMENTE DECLARANDO QUE DEBE PREVALECER UNO DE LOS CRITERIOS QUE LA ORIGINARON, PUESTO QUE LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PUEDE LLEVAR A ESTABLECER OTRO. La finalidad perseguida por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución federal y 197-A de la Ley de Amparo, al otorgar competencia a las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre los tribunales colegiados de circuito, estableciendo cuál tesis debe prevalecer, es la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que, a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica; tan importante y trascendental propósito se tornaría inalcanzable si se llegara a concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada, inexorablemente, a decidir en relación con el criterio que se establece en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles. Por consiguiente, la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además, con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir ‘...cuál tesis debe prevalecer’, no, cuál de las dos tesis debe prevalecer.<sup>5</sup>

Por otro lado, el siguiente artículo señala los sujetos legitimados para denunciar una contradicción de tesis.

Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

I. Las contradicciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados de

---

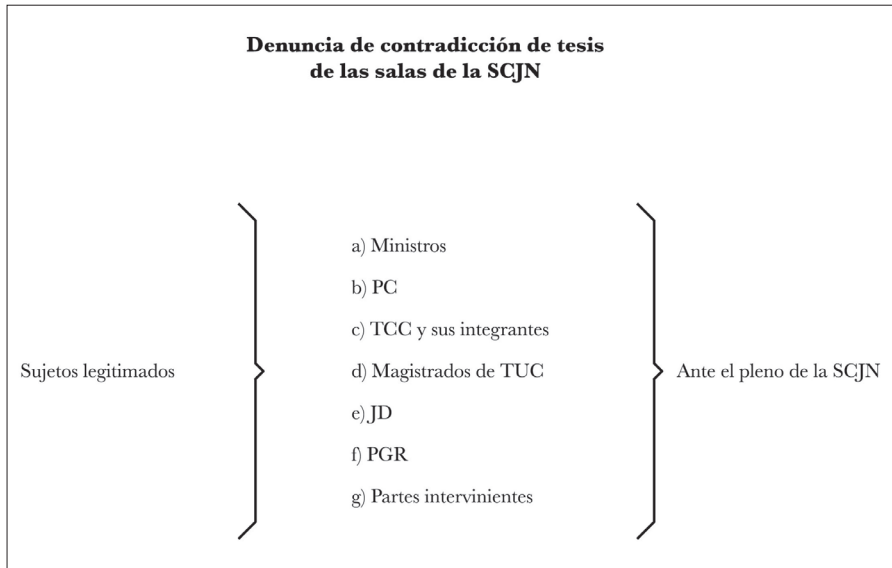
<sup>5</sup> Octava Época, Cuarta Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 74, febrero de 1994, tesis: 4a./J. 2/94, p. 19, núm. de registro en el IUS: 207729.

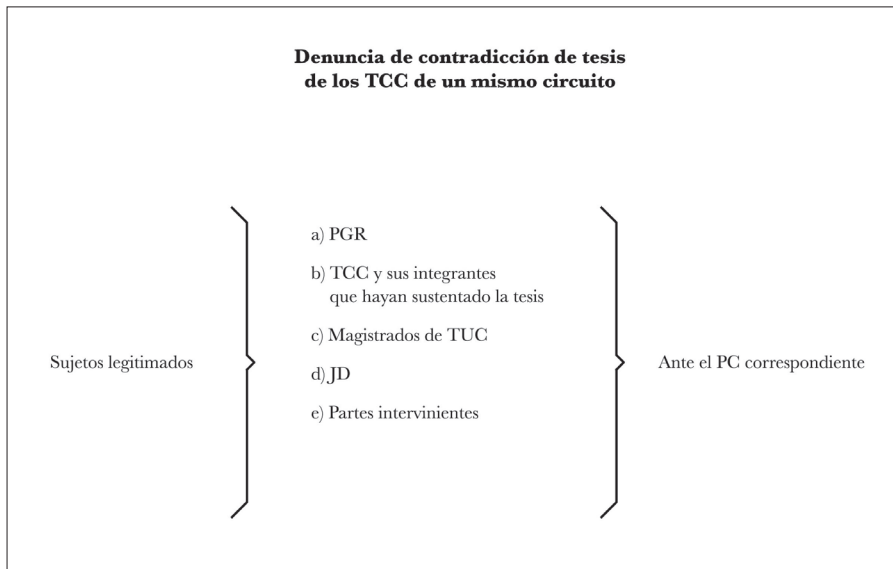
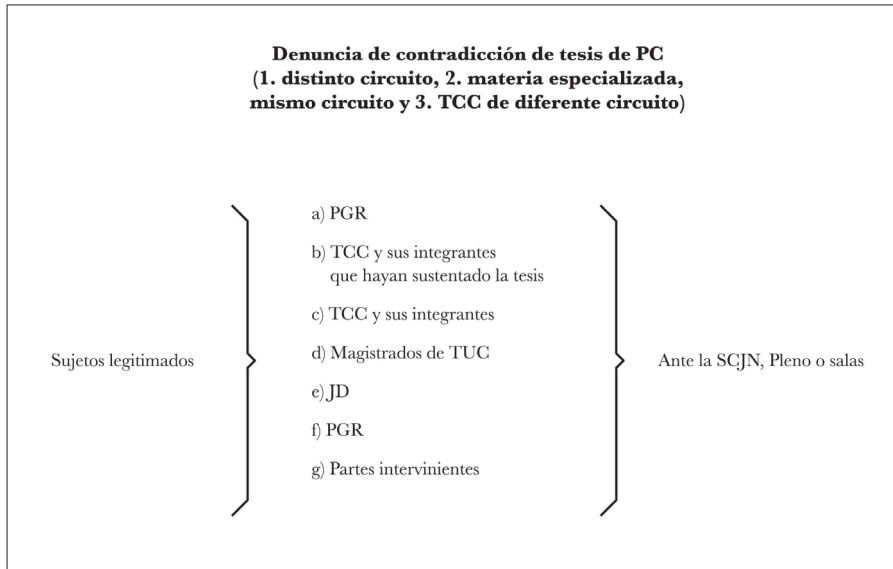
circuito y sus integrantes, los magistrados de los tribunales unitarios de circuito, los jueces de distrito, el procurador General de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron.

II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador General de la República, los magistrados de tribunal unitario de circuito, los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los magistrados de tribunal unitario de circuito, los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron.

Gráficamente, podemos verlo así:





#### IV. MIS CRÍTICAS PARA SU ELIMINACIÓN

¡El apreciable lector quizá no se haya dado cuenta de lo que acaba de leer en los dos apartados anteriores!

¡En México es posible generar jurisprudencia *por contradicción de tesis*! Es decir, ¡dos o más asuntos idénticos o similares se resuelven cada uno con su respectiva *justicia*! ¡Qué excelente sistema de impartición de justicia! En los mismos o idénticos asuntos, ¡unos gobernados ganan y otros pierden el juicio de amparo!

Dicho de otra manera, por ignorancia o desinterés del legislador federal, una Sala de la SCJN puede resolver, sin recurso alguno, en sentido contrario al de la otra Sala. Lo mismo sucede entre los PC y los TCC.<sup>6</sup>

En efecto, el legislador mexicano no sabe que hay que tratar al gobernado sin discriminación, con igualdad y seguridad jurídica, de ahí que no sea correcto que entre los órganos jurisdiccionales del PJE, en su carácter de tribunales terminales, cada uno emita su propia *justicia*, siendo en un caso favorable a un gobernado y, al mismo tiempo, favorable en otro caso a otro gobernado con pretensión opuesta a la de aquél.

Ahora bien, para justificar mi crítica al sistema o método de integración de jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis, estimo necesario dar a conocer, previamente y en lo general, el significado y contenido de los derechos fundamentales de seguridad jurídica, no discriminación e igualdad.

---

<sup>6</sup> Sólo como información complementaria a lo que estoy criticando, puede leerse la siguiente jurisprudencia: “CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA. El artículo 197-A de la Ley de Amparo dispone que: «Cuando los tribunales colegiados de circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o los magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cuál tesis debe prevalecer... La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias...». La fracción VIII, último párrafo y la fracción IX del artículo 107 constitucional establecen, como regla general, la inimpugnabilidad de las resoluciones que en materia de amparo pronuncien los tribunales colegiados y, como caso de excepción, en los supuestos que la propia Constitución y la ley relativa establecen. Consecuentemente, *la contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino una forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los mencionados órganos jurisdiccionales en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen emitido dichos criterios*”. Tesis: 1a./J. 47/97, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI, diciembre de 1997, p. 241. Las cursivas son mías.

### 1. *El derecho fundamental de seguridad jurídica*

La seguridad jurídica consiste en la expectativa del ciudadano, razonablemente fundada, sobre cuál ha de ser la actuación del poder en la elaboración y en la aplicación del derecho por todos los operadores jurídicos, muy especialmente aquellos que están dotados de potestad pública, administrativa o jurisdiccional.

J. BERMEJO VERA

Para la doctrina más informada,<sup>7</sup> la seguridad jurídica puede entenderse, en un sentido muy amplio, como la seguridad que nos proporciona el derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta. En cambio, por seguridad jurídica en sentido estricto debe entenderse la capacidad de un determinado ordenamiento jurídico para hacer previsibles, seguros, los otros valores, esto es, la igualdad y la libertad.<sup>8</sup>

Para otro importante sector doctrinal,<sup>9</sup> las principales condiciones que se concitan en el concepto de seguridad jurídica podrían englobarse en dos exigencias básicas:

- 1) *Corrección estructural*, en cuanto garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico.
- 2) *Corrección funcional*, que comporta la garantía de *cumplimiento del derecho* por todos sus destinatarios y *regularidad de actuación* de los órganos encargados de su aplicación.<sup>10</sup>

Una de las definiciones más completas que sobre la seguridad jurídica se puede encontrar en la doctrina moderna es la siguiente:

<sup>7</sup> Atienza, M., *El sentido de derecho*, Barcelona, Ariel, 2012, pp. 193-195.

<sup>8</sup> Desde luego, no debe olvidarse que la seguridad es un derecho humano que se ha reconocido desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en cuyo artículo II se estableció que: *El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión*. Las cursivas son mías.

<sup>9</sup> Pérez Luño, A. E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 31-37.

<sup>10</sup> “Saber a qué atenerse concierne a la seguridad, al grado de certeza y estabilidad de una determinada situación”, dice Alterini, A. A., *La inseguridad jurídica*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, p. 16.

La seguridad jurídica es una norma-principio que exige, de los poderes Legislativo, Ejecutivo y *Judicial*, la adopción de comportamientos que contribuyan más a la existencia, en beneficio de los ciudadanos y desde su perspectiva, *de un estado de confiabilidad y calculabilidad jurídicas*, con base en su cognoscibilidad, mediante la controlabilidad jurídico-racional de las estructuras argumentativas reconstructivas de normas generales e individuales, *como instrumento que garantiza el respeto de su capacidad de —sin engaño, frustración, sorpresa ni arbitrariedad— plasmar digna y responsablemente su presente y hacer una planificación estratégica jurídicamente informada de su futuro.*<sup>11</sup>

Por su parte, la SCJN ha establecido de forma expresiva el significado de la seguridad jurídica, como se observa en la parte relativa de la siguiente tesis:

SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre *la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad...*<sup>12</sup>

## 2. El derecho fundamental de igualdad

La igualdad es uno de los valores fundamentales, pilar indestructible de la idea de Estado de derecho. Históricamente, se ha verificado su evolución desde la llamada igualdad jurídica hacia la igualdad real. La primera implica la igualdad formal de las personas, igualdad decimonónica y liberal por el mero hecho de ser tales; mientras que la segunda implica una igualación en cuanto a las oportunidades y posibilidades, de carácter sustancial o material, que no implica la caída en el igualitarismo, forzando la entrada en moldes preexistentes, sino la conjugación con la libertad, valor que acompaña siempre a la igualdad.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ávila, H., *Teoría de la seguridad jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 580. Las cursivas son mías.

<sup>12</sup> Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVI, enero de 2013, t. 1, tesis: 1a./J. 139/2012 (10a.), p. 437.

<sup>13</sup> Seguramente esta evolución de la igualdad-libertad se desprende del artículo 1o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que estableció que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. Para un desarrollo de esta idea puede



En nuestra norma fundamental, los artículos 4o. y 13<sup>14</sup> hacen referencia al principio de igualdad con carácter general, configurándose así como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación.

Cabe distinguir, en consecuencia, entre un derecho a la igualdad “en” la ley, como derecho frente al legislador o, más generalmente, frente al poder del que emana la norma, y un derecho a la igualdad “ante” la ley o en la aplicación (administrativa o judicial) de ésta.<sup>15</sup>

En efecto, por igualdad “ante” la ley se debe entender *igualdad en la aplicación de la ley, de manera que ante dos supuestos de hecho iguales, la respuesta de la administración o del juez ha de ser la misma, sin que existan razones materiales que valgan para tratar de justificar una eventual desigualdad*, como ocurre en hipótesis excepcionales en el caso de la igualdad “en” la ley.

Es decir, lo que *el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es que la norma jurídica reciba siempre la misma interpretación a efecto de que los sujetos a los que se les aplique resulten en todos los casos idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada* en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal, o sea, como solución genérica conscientemente diferenciada de la que anteriormente se venía manteniendo, y no como una respuesta individualizada al concreto supuesto planteado.

Así lo ha establecido nuestro tribunal constitucional, por ejemplo, en la parte relativa de las siguientes tesis:

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos

---

consultarse la interesante obra de Paine, Thomas, *Los derechos del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Una obra más moderna es la del recién fallecido Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993.

<sup>14</sup> Respectivamente, “El varón y la mujer son *iguales ante la ley*”; “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”.

<sup>15</sup> Véanse, entre otros, Garay, A. F., *La igualdad ante la ley*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1989, pp. 15 y ss.; Rubio Llorente, F., Voz “Igualdad”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 3365 y ss.; Paladin, L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milán, Giuffrè, 1965, pp. 151 y ss.; Agro, A. S., “Il principio di eguaglianza formale e sostanziale”, *Commentario della Costituzione*, a cura de G. Branca, Zanichelli, Bolonia, Foro Italiano, 1975, pp. 123 y ss.

modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello...<sup>16</sup>

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente...<sup>17</sup>

Ahora bien, una vez conocido el significado y contenido esencial de los derechos fundamentales de seguridad jurídica, no discriminación e igualdad, tanto doctrinaria como jurisprudencialmente, estoy en condiciones de formular la siguiente crítica: *¡El sistema de generación de jurisprudencia mediante la resolución de contradicciones de tesis de las salas de la SCJN, los PC y los TCC, es violatorio de los derechos fundamentales de no discriminación, igualdad y seguridad jurídica!*

En efecto, cuando los órganos del PJJF mencionados en el párrafo anterior resuelven, en definitiva, con absoluta libertad de criterio y sin recurso

<sup>16</sup> Décima Época, Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 3, febrero de 2014, t. I, tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.), p. 645.

<sup>17</sup> Décima Época, Primera Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 3, febrero de 2014, t. I, tesis: 1a. XLI/2014 (10a.), p. 647.

alguno que lo impida, los asuntos sometidos a su consideración, similares o incluso idénticos, y emiten criterios jurisdiccionales discrepantes producen inseguridad jurídica, ya que los justiciables no saben, de manera cierta y uniforme, cómo se resolverán sus asuntos, pues al existir diversos criterios jurídicos antagónicos, los tribunales federales no permiten *saber a qué atenerse*, recibiendo cada uno su propia *justicia*.

Al mismo tiempo, si las salas de la SCJN, los PC o los TCC emiten sus resoluciones tratando a los justiciables cada uno a su modo, se generan tratos discriminatorios y desiguales, cuando los asuntos son similares y muchas veces hasta idénticos.

Por si fuera poco, el texto del artículo 226 de la LA establece lo siguiente: “La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias”.

El párrafo anterior constituye la *estocada* de la injusticia. El legislador federal prefiere repartir justicia al *azar*, que establecer un remedio legal a los gobernados que se ven afectados por criterios discrepantes de tribunales terminales. ¡Lástima que tu asunto llegó al tribunal “X” o “Y” del PJP!, ya que la jurisprudencia que se emita al resolver la contradicción de tesis no servirá de nada, pues las resoluciones que contendieron en la contradicción quedarán intocadas y, por tanto, constituyen cosa juzgada.

Finalmente, el artículo 227 de la LA, ya transcrito, es también una buena prueba de la poca preocupación que sobre la justicia tiene nuestro legislador federal. En efecto, como hemos visto, la contradicción de tesis significa —hay que decirlo con todas sus letras— que se administra justicia según el número, criterio o tribunal de amparo que conozca del juicio correspondiente; sin embargo, a pesar de que la contradicción de tesis constituya —ya lo acredité— una grave afectación a los derechos fundamentales de no discriminación, igualdad y seguridad jurídicas de los gobernados, el legislador no legitima, como a mi juicio debería de ser, a cualquier persona que tenga conocimiento de ella, sino que sólo otorga esa legitimación a los sujetos limitativamente señalados en los gráficos anteriores.

## V. CONCLUSIÓN

Del análisis realizado a la regulación de la jurisprudencia generada por la resolución de contradicciones de tesis de las salas de la SCJN, los PC y los TCC, que permite que estos órganos del PJP resuelvan cada uno con su propio y distinto criterio, se produce con ello una diversidad en el sentido de sus fallos,

lo que genera una grave afectación al derecho fundamental de seguridad jurídica, ya que los justiciables *no saben a qué atenerse*, puesto que están a merced y a la suerte del tribunal que *les toque*. Asimismo, este sistema de integración de jurisprudencia es violatorio de los derechos fundamentales de no discriminación e igualdad, habida cuenta que cada justiciable, no obstante, que plantee ante dichos órganos jurisdiccionales similares o, incluso, idénticos problemas jurídicos, es tratado de forma discriminatoria y desigual, al recibir cada cual una sentencia distinta y, desde luego, contradictoria.

Ante este lamentable problema existente en nuestro sistema judicial, a continuación propongo algunas soluciones al respecto.

## VI. PROPUESTAS DE REFORMA

*Primera.* Mientras se reforma la Constitución federal y la LA para impedir que tribunales terminales resuelvan los mismos o idénticos asuntos según su propio y libre criterio jurídico y, además, sin recurso alguno que lo impida, propongo que al interior del PJE, aprovechando los avances tecnológicos existentes, se implemente un avanzado sistema informático que detecte, de inmediato y con la alarma o aviso correspondiente, el ingreso de asuntos similares o idénticos entre los tribunales que pueden incurrir en contradicción de tesis, es decir, las salas de la SCJN, los PC y los TCC. Así, cuando alguno de estos tribunales resuelva con un criterio jurídico contario al de otro tribunal, el sistema informático deberá informar a los demás tribunales tal circunstancia, impidiendo que unos y otros sigan resolviendo cada uno con su propia *justicia*, hasta en tanto el órgano superior y resolutor de la contradicción de tesis emite la jurisprudencia correspondiente, uniformando con ello el criterio jurídico para todo el sistema jurídico nacional.

*Segunda.* Lo anterior no resulta violatorio del derecho fundamental de justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional, pues, como lo ha establecido la SCJN en sus acuerdos generales, si se permite que tribunales terminales emitan sentencias contradictorias se produce una afectación a la seguridad jurídica de los justiciables.

Por ejemplo, el Acuerdo general núm. 5/2016, del 30 de mayo de 2016, del Pleno de la SCJN, por el que se dispone el aplazamiento del dictado de la resolución en los amparos en revisión del conocimiento de los tribunales colegiados de circuito, en los que subsista el problema de constitucionalidad de los artículos 109, fracción X, 112 y 170 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del 1o. de enero de 2002, preceptos en los cuales se aborda la temática relativa a la retención del ISR (20%) por el retiro de los

recursos contenidos en la subcuenta de retiro (SAR); y se ordena a los juzgados de distrito tanto la suspensión del envío directo a la Suprema Corte, como la remisión directa, en consecuencia, a los tribunales colegiados de circuito, de dichos asuntos, establece en su parte relativa lo siguiente:

Sexto. *Con el fin de preservar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales*, considerando además que la institución del aplazamiento o suspensión del dictado de la resolución está prevista en el artículo 366 antes invocado, por aplicación supletoria de éste, *se estima conveniente, por una parte, acordar el aplazamiento de los amparos en revisión del conocimiento de los tribunales colegiados de circuito, en los que subsista el problema de constitucionalidad de los artículos...* y, por la otra, suspender el envío directo a este alto tribunal de dichos asuntos por parte de los juzgados de distrito y, en consecuencia, ordenar su remisión directa a los tribunales colegiados de circuito... En tal virtud, con fundamento en lo antes señalado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente:

ACUERDO:

Primero. *En tanto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece el o los criterios respectivos*, y se emite el Acuerdo General Plenario que corresponda, en los amparos en revisión del conocimiento de los tribunales colegiados de circuito en los que subsista el problema de constitucionalidad de los artículos... *se deberá continuar el trámite hasta el estado de resolución y aplazar el dictado de ésta.*

Tercera. No obstante lo anterior, para no generar eventuales retardos excesivos en la impartición de justicia, propongo la creación de una tercera sala en la SCJN, *pero exclusivamente dedicada a resolver estas contradicciones de tesis*, integrada por cinco ministros y los secretarios necesarios para agilizar el trámite y resolución de estos asuntos.

Cuarta. Alguien podrá decir que con la creación de esa tercera sala se incrementaría el gasto público, por pagarle su sueldo a los ministros, secretarios y mantener en funcionamiento sus oficinas; sin embargo, si ya mantenemos a 500 diputados y 128 senadores (que no todos trabajan tan intensamente como los señores ministros), ese gasto vale la pena y está más que justificado.

Quinta. De esta forma, al evitarse pronunciamientos contradictorios en asuntos similares, o incluso idénticos, los justiciables serán tratados de forma igual y sin discriminación, evitándose al mismo tiempo la aparición de campos de inseguridad jurídica producida por la diversidad de criterios jurídicos “igualmente válidos” entre los tribunales que integran el PJJ.

*Sexta.* Por todo lo anterior, el sistema de generación de jurisprudencia por la vía de la resolución de contradicciones de tesis, al resultar violatorio de los derechos fundamentales de no discriminación, igualdad y seguridad jurídica, debe suprimirse de nuestro sistema jurídico.

¡Una sola y rápida justicia para todos!

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTERINI, A. A., *La inseguridad jurídica*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993.
- ALVARADO ESQUIVEL, M. de J., “Las veinticinco principales reglas de la obligatoriedad de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación”, *Revista Semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial*, núm. 9, enero-junio, 2011.
- , “¿Se acabaron los efectos retroactivos de la jurisprudencia?”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 34, 2012.
- , “¿Son retroactivos los nuevos criterios aislados o jurisprudenciales?”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 32, 2011.
- ÁLVAREZ CONDE *et al.*, *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*, Madrid, Instituto de Derecho Público-Iustel, 2011.
- ATIENZA, M., *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2012.
- ÁVILA, H., *Teoría de la seguridad jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2012.
- BERMEJO VERA, J., *El declive de la seguridad jurídica en el ordenamiento plural*, Navarra, Thomson-Civitas, 2005.
- BLASCO GASCÓ, F., “Funciones y eficacia de la norma jurisprudencial”, *La fuerza vinculante de la jurisprudencia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Escuela Judicial, 2001.
- , *La norma jurisprudencial (nacimiento, eficacia y cambio de criterio)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- CALVO VIDAL, F. M., *La jurisprudencia ¿fuente del derecho?*, Valladolid, Lex Nova, 1992.
- CAPITANT, Henri, *Vocabulario jurídico*, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1995.
- CROSS, R. *et al.*, *El precedente en el derecho inglés*, Madrid, Marcial Pons, 2012.
- DÍAZ ROMERO, J., “Comentarios a las reformas constitucionales de 2011 sobre derechos humanos y juicio de amparo”, *Ensayos y conferencias de los forjadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos del derecho civil patrimonial*, Madrid, Civitas, 1996, t. II.
- DOMÍNGUEZ RODRIGO, L. M., *Significado normativo de la jurisprudencia: ¿ciencia del derecho o decisión judicial?*, Madrid, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, 1984.

- FERRERES, V. *et al.*, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*, México, Fontamara, 2010.
- GARCÍA MANRIQUE, R., *El valor de la seguridad jurídica*, México, Fontamara, 2007.
- GARCÍA NOVOA, C., *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- GARAY, A. F., *La igualdad ante la ley*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1989.
- GÓMEZ DE SILVA, G., *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- GUDIÑO PELAYO, J. de J., *La jurisprudencia en México*, México, SCJN, 2002.
- , *La jurisprudencia: su integración*, 2a. ed., México, SCJN, 2005.
- , *Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo*, México, Universidad de Guadalajara, 1996.
- LAPORTA, F. J. *et al.*, *Certeza y predicibilidad de las relaciones jurídicas*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.
- LÓPEZ VILAS, R., *La jurisprudencia y su función complementadora del ordenamiento jurídico*, Madrid, Civitas, 2002.
- MANILI, P. L., *La seguridad jurídica. Una deuda pendiente*, Buenos Aires, Hammurabi, 2011.
- MÉNDEZ PAZ, L., *La jurisprudencia en México*, México, Flores Editor, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2012.
- OROZCO MUÑOZ, M., *La creación judicial del derecho y el precedente vinculante*, Navarra, Arazandi-Thomson Reuters, 2011.
- PAINE, T., *Los derechos del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.
- PLASCENCIA VILLANUEVA, R., *Panorama del derecho mexicano: jurisprudencia*, México, Mc-Graw Hill, UNAM, 1997.
- PÉREZ LUÑO, A. E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ariel, 1994.
- PECES MORATE, J. E., “Valor de la jurisprudencia”, *La fuerza vinculante de la jurisprudencia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Escuela Judicial, 2001.
- QUIJANO VILLANUEVA, Guadalupe Eugenia, *Análisis crítico de la jurisprudencia en México (casos de reiteración y por contradicción de tesis)*, México, Porrúa, 2011.
- ROGERS, W. *et al.*, *La Corte Suprema de Justicia y la seguridad jurídica*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1995.
- ROJAS CABALLERO, A. A., *La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Manual para su consulta y aplicación*, México, Porrúa, 2005.
- ROSALES GUERRERO, E. G., *Estudio sistemático de la jurisprudencia*, México, SCJN, 2005.

- SALAZAR TORRES, H., “Plenos de Circuito: una verdadera incógnita pragmática”, *Revista Científica de Divulgación Jurídica y de Ciencias Sociales*, año I, núm. 5, enero-febrero de 2013.
- SILVA NAVA, C. de, *La jurisprudencia. Creación jurisdiccional del derecho*, México, Themis, 2010.
- SIMÓN ACOSTA, E., “El principio de legalidad y la seguridad jurídica en el ámbito tributario”, *Cuestiones Actuales de Derecho Tributario*, Lima, Palestra Editores, 2011.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Semanario Judicial de la Federación y sus épocas: manual para su consulta*, México, SCJN, 2008.
- , *La contradicción de tesis como sistema de integración de la jurisprudencia en el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2009.
- , *La jurisprudencia en México*, México, SCJN, 2002.
- , *La jurisprudencia: su integración*, México, SCJN, 2005.



## EL JUICIO DE AMPARO A TRAVÉS DE SU JURISPRUDENCIA (1936-2016)

Edgar S. CABALLERO GONZÁLEZ\*

SUMARIO: I. *Contexto de observación.* II. *Metodología.* III. *Resultados de la investigación.* IV. *Figuras procesales.* V. *Conclusión.*

### I. CONTEXTO DE OBSERVACIÓN

El 6 de junio de 2011 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una de las dos reformas más importantes de nuestro texto constitucional en el siglo XXI,<sup>1</sup> consistente en una modificación integral a los principios fundamentales y figuras procesales del juicio de amparo.

La génesis de la reforma se remonta años antes al procedimiento legislativo que le dio origen, el cual inició con la iniciativa presentada por un nutrido grupo de senadores del Partido Revolucionario Institucional, el 19 de marzo de 2009, los cuales la turnaron a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio.

La primera lectura de origen del dictamen se dispensó el 8 de diciembre de 2009, para después ser presentada para su segunda lectura y su aprobación de origen el 10 de diciembre del mismo año, siendo aprobado en lo general por 89 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, y en lo particular el artículo 100, por 79 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

---

\* Investigador, tutor y docente en la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la UNAM; miembro del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, y coordinador editorial de la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* del mismo Instituto.

<sup>1</sup> La reforma consistió en la modificación del artículo 94, para cambiar el párrafo ubicado actualmente en octavo lugar; se incorporó un nuevo párrafo para quedar en séptimo lugar y se incorporó otro nuevo párrafo para quedar en noveno lugar. Se reformó el artículo 103. Se reformó el artículo 104. Se reformó el artículo 107 de la siguiente manera: el párrafo inicial; las fracciones I y II; el inciso *a* de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso *a* de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII, y se derogó la fracción XIV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez aprobada en la cámara de origen, el 7 de diciembre de 2010, se discutió el proyecto en la cámara revisora, que eliminó del proyecto original la modificación al artículo 100 constitucional para que quedara en los términos vigentes.<sup>2</sup>

Con la salvedad anterior, los artículos no impugnados por la revisora fueron aprobados en votación nominal por 361 votos en pro y 4 en contra. Realizadas las modificaciones, el dictamen fue aprobado en términos del apartado E del artículo 72 constitucional, con 90 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, para enviarse con fundamento en el artículo 135 constitucional a las legislaturas de las entidades federativas, aprobándose en 16 de ellas, y emitiéndose la declaratoria el 4 de mayo de 2011.

Por lo que respecta al Poder Judicial de la Federación, en agosto de 2003 la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, dando origen al *Libro blanco de la reforma judicial*.<sup>3</sup>

Apuntamos que el Poder Legislativo también contribuyó en gran medida. En la Cámara de Diputados se presentaron, de abril de 1998 a febrero de 2011, un total de 12 iniciativas de reforma constitucional al juicio de amparo, en lo concerniente a las figuras modificadas en junio de 2011, las cuales sistematizamos en atención a su contenido de la siguiente forma:

- a) Cinco proyectos de reforma sobre la declaratoria general de inconstitucionalidad.<sup>4</sup>
- b) Cuatro proyectos de reforma sobre la ampliación del objeto de protección del juicio de amparo.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> La modificación al artículo 100 fue aceptada en votación nominal por 275 votos, 45 en contra y 3 abstenciones, eliminándose del proyecto de decreto.

<sup>3</sup> Desde el ámbito metodológico, el *Libro blanco de la reforma judicial* se estructuró de la siguiente manera: 1. El Poder Judicial en la sociedad democrática contemporánea; 2. ¿Qué es una reforma judicial?; 3. La reforma judicial en México; 4. La formación de políticas judiciales y la estructura de la agenda judicial; 5. Reglas y procedimientos; 6. Organización; 7. Actores internos y externos; 8. Justicia y sociedad; 9. Justicia penal; 10. Conclusiones: 33 acciones para reformar la justicia en México; 11. Bibliografía; 12. Anexos.

<sup>4</sup> Gacetas parlamentarias del 29 de abril de 1998 (Álvaro Arceo Corcuera, PRD); 15 de abril de 2004 (Jorge Leonel Sandoval Figueroa, PRI); 2 de septiembre de 2004 (Francisco Javier Valdez de Anda, PAN); 14 de octubre de 2004 (Hugo Rodríguez Díaz, PRD), y 7 de abril de 2010 (Nazario Norberto Sánchez, PRD).

<sup>5</sup> Gacetas parlamentarias del 25 de marzo de 2004 (Amalín Yabur Elías, PRI); 18 de marzo de 2004 (Eliana García Laguna, PRD); 4 de agosto de 2008 (Valentina Valia Batres Guadarrama, PRD), y 7 de octubre de 2008 (Francisco Fraile García, PAN).

- c) Una iniciativa sobre la obligación de los tribunales de la Federación para adoptar los criterios emitidos por sistemas internacionales y regionales.<sup>6</sup>
- d) Dos iniciativas sobre la protección horizontal de los derechos humanos.<sup>7</sup>

Respecto a la Cámara de Senadores, el eje central de las cuatro iniciativas presentadas de marzo de 2007 a noviembre de 2009, fue la ampliación al objeto de protección del juicio de amparo.<sup>8</sup>

Ante lo que llevamos señalado, podemos afirmar que la trascendental reforma al juicio de amparo se integró con los esfuerzos del Poder Judicial de la Federación, con las diversas iniciativas presentadas por los diputados y senadores en legislaturas anteriores y, de manera notable, por la mente brillante e innovadora de los científicos más experimentados del derecho procesal constitucional mexicano.

## II. METODOLOGÍA

Una vez que hemos comprendido el contexto de observación de la presente investigación, consideramos necesario definir los elementos metodológicos que permitan al lector entender nuestro objetivo central, el cual se traduce en conocer a nuestro juicio de amparo a través de la jurisprudencia que ha emitido el Poder Judicial de la Federación, por lo que es indispensable definir las características metodológicas.

### 1. *Justificación*

La interpretación de la Ley de Amparo representa una gran carga de trabajo para el Poder Judicial de la Federación. Sin ser exhaustivos, a través de los años se dieron notables cambios en figuras procesales como la suspensión del acto reclamado, la noción de autoridad para efectos de amparo, la operatividad de los recursos, excepciones al principio de definitividad, entre otras.

---

<sup>6</sup> Gaceta parlamentaria del 19 de febrero de 2008 (Andrés Lozano Lozano, PRD).

<sup>7</sup> Gacetas parlamentarias del 8 de abril de 2010 (Jaime Cárdenas Gracia, PT) y del 8 de febrero de 2011 (Carlos Alberto Pérez Cuevas, PAN).

<sup>8</sup> Gacetas parlamentarias del 8 de marzo de 2007 (Martha Leticia Sosa Govea); 4 de octubre de 2007 (Ludivina Menchaca Castellanos); 11 de octubre de 2007 (Rosario Ybarra de la Garza), y 29 de noviembre de 2007 (Santiago Creel Miranda).

## 2. *Delimitación material*

La delimitación material contempla dos ordenamientos legales a través de los cuales se han interpretado las figuras procesales del juicio de amparo. El primer ordenamiento es la Ley de Amparo de 1936, y el segundo la Ley de Amparo de 2013.

### A. *Ley de Amparo de 1936*

El 27 de diciembre de 1935 fue presentada por el Poder Ejecutivo la iniciativa para la expedición de la nueva Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, con el propósito de emprender una reforma integral a la entonces vigente Ley de Amparo de 1919,<sup>9</sup> sumada al ánimo de reglamentar la situación obrera, las nuevas modalidades que en la práctica y en las leyes se habían introducido en las relaciones jurídicas, y para corregir otros defectos que se advertían en esos años. La iniciativa fue turnada a las comisiones Primera y Segunda de Justicia, quienes únicamente expresaron al final del dictamen que la ley estaba “en consonancia con las condiciones actuales, a la vez que con la nueva organización adoptada en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial...”, con lo que se procedió a la votación de origen del proyecto, el cual fue aprobado por unanimidad de votos de todos los diputados presentes.

Posteriormente, la iniciativa fue discutida en la cámara revisora el 30 de diciembre de 1935, centrándose el debate por el senador Aguilar, en la discusión general, en la oposición de votar la nueva Ley de Amparo hasta en tanto no se reglamentara el artículo 115 constitucional, para asegurar la libertad municipal, pidiendo que se otorgaran facultades extraordinarias al entonces titular del Poder Ejecutivo, Lázaro Cárdenas del Río, para que enviara un proyecto de ley; el eje temático de la discusión fue alejado por el senador Ortega, quien apoyó el propósito del primero en la palabra, pero precisando que no era el momento oportuno para discutir ese tema, pues el debate giraba en torno a “...las garantías individuales por medio del recurso de amparo, y los derechos que tienen los municipios, como cuerpos colegiados y políticos, no son más que derechos jurídicos [y no] derechos individuales...”; sin embargo, al final de la discusión, se aprobó la proposición por 39 votos a favor.

---

<sup>9</sup> El artículo octavo transitorio de la iniciativa de reforma indicó lo siguiente: “Artículo octavo. Se deroga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, de fecha 18 de octubre de 1919”.

Finalmente, tras el procedimiento legislativo, fue publicada la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal en el *Diario Oficial de la Federación*, del viernes 10 de enero de 1936, con un total de 210 artículos, divididos en cuatro títulos, y con ocho artículos transitorios.

### B. *Ley de Amparo de 2013*

La Ley de Amparo del 2 de abril de 2013 es el resultado de la trascendental reforma constitucional al juicio de amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, y cuya génesis ya fue explicada en el contexto de observación. Señalamos que se trata de un ordenamiento que recogió muchas de las tendencias jurisprudenciales que se plasmaron en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

### C. *Instancias*

Por lo que respecta a las instancias de las cuales derivó la jurisprudencia que interpretó la Ley de Amparo de 1936, y la que está interpretando a la Ley de Amparo de 2013, podemos señalar que, para efectos del presente estudio, consideramos las tesis aisladas y de jurisprudencia publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* por el Pleno, la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta salas, la sala auxiliar, y los tribunales colegiados de circuito.

### 3. *Delimitación temporal*

La delimitación material que establecimos en el apartado anterior nos indica el rango de tiempo que debemos considerar en la investigación. Por tal motivo, señalamos los periodos en tiempo de la observación del fenómeno de investigación de la manera siguiente:

- a) Vigencia de la Ley de Amparo de 1936: del 10 de enero de 1936<sup>10</sup> al 2 de abril de 2013.
- b) Vigencia de la Ley de Amparo de 2013: del 3 de abril de 2013<sup>11</sup> al 7 de septiembre de 2016 —fecha de cierre del presente trabajo—.

---

<sup>10</sup> El artículo primero transitorio de la Ley de Amparo de 1936 señala: “Artículo primero. Esta ley comenzará a regir el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”.

<sup>11</sup> El artículo primero transitorio de la Ley de Amparo de 2013 señala: “Artículo primero. Esta ley comenzará a regir el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”.

- c) Épocas del *Semanario Judicial de la Federación*. La línea de tiempo respecto a los criterios jurisprudenciales es muy clara: del 10 de enero de 1936 al 9 de septiembre de 2016 —última fecha de publicación de criterios al cierre de la presente investigación—. Como se observa, son más de 80 años de interpretación del Poder Judicial de la Federación, que sólo podemos entender a partir de la segmentación de las épocas del *Semanario Judicial de la Federación*. Por tal motivo, las recordamos a continuación:
- Quinta Época: del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957.
  - Sexta Época: del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.
  - Séptima Época: del 1o. de enero de 1969 al 14 de enero de 1988.
  - Octava Época: del 15 de enero de 1988 al 3 de febrero de 1995.
  - Novena Época: del 4 de febrero de 1995 al 3 de octubre de 2011.
  - Décima Época: del 4 de octubre de 2011 a la fecha.

### III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1. *Cuantitativos*

##### A. *Publicación general de criterios en el Semanario Judicial de la Federación*

Del 1o. de junio de 1917 al 9 de septiembre de 2016 se han publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* 242,520 criterios, de los cuales:

- a) 17,763 corresponden a jurisprudencias.
- b) 224,784 corresponden a tesis aisladas.
- c) 24,500 emanaron del Pleno, 42,689 de la Primera Sala, 36,675 de la Segunda Sala, 32,890 de la Tercera Sala, 26,995 de la Cuarta Sala, 4,124 de la sala auxiliar, 495 de Plenos de Circuito, y 74,144 de tribunales colegiados de circuito.
- d) 110,954 fueron publicados en la Quinta Época, 23,266 en la Sexta Época, 25,627 en la Séptima Época, 27,199 en la Octava Época, 42,958 en la Novena Época, y 12,509 en la Décima Época.

##### B. *Criterios de interpretación directa de la Ley de Amparo de 1936*

Del 11 de enero de 1936 al cierre de la Novena Época, la Ley de Amparo de 1936 fue interpretada de forma directa en 12,402 criterios, de los cuales:

- a) 2,660 son tesis de jurisprudencia.
- b) 9,742 son tesis aisladas.
- c) 775 fueron publicadas en el Quinta Época, 212 en la Sexta Época, 1,263 en la Séptima Época, 3,050 en la Octava Época, y 6,688 en la Novena Época.

C. *Criterios de interpretación directa de la Ley de Amparo con posterioridad a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, hasta la publicación de la Ley de Amparo de 2013*

Del 7 de junio de 2011 al 2 de abril de 2013 fueron publicados 266 criterios de interpretación directa de la Ley de Amparo de 1936.

D. *Criterios de interpretación directa de la Ley de Amparo de 2013*

Del 3 de abril de 2013 al 9 de septiembre de 2016 se han publicado 769 criterios de interpretación directa de la Ley de Amparo del 2 de abril de 2013, de los cuales:

- a) 198 son tesis de jurisprudencia.
- b) 571 son tesis aisladas.
- c) 29 derivaron del Pleno, 81 de la Primera Sala, 77 de la Segunda Sala, 32 de Plenos de Circuito, y 550 de tribunales colegiados de circuito.

## 2. *Cualitativos*

A partir del análisis de la jurisprudencia por épocas de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* obtuvimos lo siguiente:

- a) La *Quinta Época* se caracterizó por publicar criterios que interpretaron y desarrollaron las nociones básicas, como las partes en el amparo y su interés jurídico, mediante el método de interpretación gramatical.
- b) La *Sexta Época* se caracterizó por publicar criterios de interacción del derecho burocrático y agrario, mediante los métodos de interpretación gramatical y teleológico.
- c) La *Séptima Época* se caracterizó por publicar criterios que interpretaron y desarrollaron figuras como el emplazamiento, los términos, las formalidades de la demanda, y el cumplimiento de la sentencia, mediante el método lógico-funcional.

- d) La *Octava Época* se caracterizó por publicar criterios que interpretaron y desarrollaron figuras como los recursos, la representación, las pruebas y la procedencia del amparo directo, mediante el método sistemático.
- e) La *Novena Época* se caracterizó por publicar criterios que interpretaron y desarrollaron figuras como la suplencia, la improcedencia, el sobreseimiento y la suspensión del acto reclamado, mediante el método sistemático.
- f) En la *Décima Época* la tendencia de interpretación se orienta hacia figuras como el amparo adhesivo, la representación de los menores, las medidas cautelares, la excepción al principio de definitividad, y las restricciones procesales, mediante un método de interpretación sistemático, y con apoyo en un principio de interpretación de los derechos humanos: el principio *pro persona*. Además, con mayor frecuencia observamos que las y los jueces constitucionales construyen sus criterios basando su interpretación en el control difuso de convencionalidad y en la interpretación conforme.

#### IV. FIGURAS PROCESALES

A partir de la base de datos de interpretación, y de los análisis cuantitativos y cualitativos, estamos en posibilidad de identificar, con base en una sistematización jurisprudencial, las figuras procesales interpretadas por el Poder Judicial de la Federación. Para lograr dicho propósito, identificamos dos categorías:

##### 1. *Ley de Amparo de 1936*

###### A. *Partes*

Las partes procesales del juicio de amparo estuvieron contempladas en el artículo 5o. de la Ley de Amparo. Dicho artículo fue interpretado de forma directa en 63 criterios, de los cuales 23 son tesis de jurisprudencia y 39 tesis aisladas.

En las primeras dos épocas del *Semanario Judicial de la Federación* la tendencia interpretativa se orientó a definir la noción de autoridad para efectos del amparo; en la Octava Época se comenzó a interpretar en mayor medida la figura del Ministerio Público, y, finalmente, en la Novena Época lo relativo a determinar qué debía entenderse por tercero perjudicado.



### B. *Improcedencia*

La improcedencia fue la figura procesal más interpretada de la Ley de Amparo de 2013. Recordemos que se encontraba contemplada en el artículo 73, y sobre ese artículo existen 2,154 tesis de interpretación directa, de las cuales 446 son jurisprudencias, y 1,708 son tesis aisladas. El análisis de los criterios merece un estudio específico en razón de la importancia y el número de criterios. En el presente apartado nos limitaremos a señalar que los tribunales colegiados de circuito son la instancia que más interpretó el precepto relativo a la improcedencia, y que son tres de sus fracciones las que concentran los esfuerzos hermenéuticos: 1) falta de interés jurídico; 2) principio de definitividad, y 3) cambio de situación jurídica.

### C. *Suplencia*

La suplencia de la deficiencia de la queja encontró su regulación en el artículo 76 bis de la ley abrogada que analizamos. Sobre esa figura existen 372 tesis en general. Conforme a su obligatoriedad, 84 son jurisprudencias y 283 son tesis aisladas. Al respecto, nos limitaremos a señalar que en la Novena Época las tendencias fueron en el sentido de dotar de protección a los menores y a los inculpados.

### D. *Recurso de revisión*

La revisión fue el recurso más interpretado de la Ley de Amparo de 1936. Se publicaron 237 criterios de interpretación directa, de los cuales 78 tienen el carácter de ser obligatorios, y 159 el carácter de orientadores.

### E. *Suspensión del acto reclamado*

Sin duda, la suspensión del acto reclamado es una de las figuras procesales de mayor importancia en el juicio de amparo. Lo anterior se traduce en el número de criterios de interpretación. Apuntamos que los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo abrogada fueron interpretados de forma directa mediante 571 tesis (145 jurisprudencias y 426 tesis aisladas).

### *F. Procedencia del amparo indirecto*

La figura procesal que apuntamos estuvo contemplada en el artículo 114 de la Ley de Amparo de 1936. El precepto fue interpretado de manera directa por 771 criterios (202 jurisprudencias y 569 tesis aisladas).

### *G. Procedencia del amparo directo*

La procedencia del amparo directo estuvo regulada en el artículo 158 de la multicitada ley abrogada que analizamos. Sobre ese artículo existen 381 criterios, de los cuales 133 son tesis de jurisprudencia, y 248 son tesis aisladas.

## *2. Ley de Amparo de 2013*

En la sección anterior apuntamos que la Ley de Amparo de 2013 ha sido interpretada hasta el 9 de septiembre de 2016 por 769 tesis. A pesar de que el número no es tan amplio, los tres años y cinco meses de vigencia ya nos permiten advertir tendencias interpretativas, tal como observaremos a continuación.

### *A. Amparo adhesivo*

El amparo adhesivo es una figura procesal que encontró su regulación en la reforma constitucional del 6 de junio de 2011. Por razones metodológicas no vamos a definir en qué consiste ni sus características procesales. Sólo mencionaremos que cuenta con 118 tesis aisladas.

### *B. Suspensión del acto reclamado*

A partir de la concepción de la suspensión del acto reclamado como una verdadera medida cautelar, los esfuerzos del Poder Judicial de la Federación han producido 26 criterios (7 jurisprudencias y 19 tesis aisladas).

### *C. Suplencia*

La suplencia de la deficiencia de la queja también se vio transformada a partir de la creación de la Ley de Amparo de 2013. Su interpretación tam-

bién ha sido constante, al producir 128 tesis, de las cuales 32 son jurisprudencias y 96 son tesis aisladas.

## V. CONCLUSIÓN

El presente trabajo de investigación es un primer esfuerzo para entender al juicio de amparo a través de su jurisprudencia. Evidentemente, cada una de las figuras procesales puede ser analizada de forma independiente; sin embargo, a partir del documento que ahora concluimos, ya contamos con un panorama general.

El juicio de amparo es la institución jurídica de mayor relevancia. Consideramos que el trabajo que presentamos tiene como finalidad proponer el estudio del amparo a través de la interpretación del Poder Judicial de la Federación, porque es evidente que en los tribunales nuestro juicio de derechos fundamentales se convierte en viviente.

## JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN Y DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN EL JUICIO DE AMPARO

Clicerio COELLO GARCÉS\*  
Alfonso HERRERA GARCÍA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reiteración de criterios y obligatoriedad de la jurisprudencia.* III. *Los efectos generales de la inconstitucionalidad de la ley a través de la reiteración jurisprudencial.* IV. *Elementos de la declaratoria general de inconstitucionalidad de la ley en el juicio de amparo.* V. *Consideración conclusiva.*

### I. INTRODUCCIÓN

Para la comprensión actual del sistema de justicia constitucional, en el marco de los cien años de la Constitución mexicana de 1917, resultan especialmente relevantes dos reformas sistémicas, verificadas prácticamente en los albores del último lustro previo a esa conmemoración centenaria: las publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 y el 10 de junio de 2011, en materia de juicio de amparo y de derechos humanos, respectivamente.<sup>1</sup>

La reforma constitucional del juicio de amparo, en vigor desde el 4 de octubre del mismo año,<sup>2</sup> implicó los siguientes aspectos importantes: incorporó como parámetro de enjuiciamiento de los actos de autoridad a los

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha. Magistrado Presidente de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

\*\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador Nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt).

<sup>1</sup> Estas reformas fueron incorporadas mediante los siguientes decretos: “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, y “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, respectivamente. Los ejemplares del *Diario Oficial de la Federación* están disponibles en *dof.gob.mx*.

<sup>2</sup> Véase el artículo primero transitorio del respectivo decreto promulgatorio.

tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano; introdujo el amparo contra omisiones de las autoridades; reconoció la institución del interés legítimo para demandar el amparo; creó los denominados “Plenos de Circuito” para resolver determinados supuestos de contradicción de tesis, que antes eran de la competencia de la Suprema Corte; promovió bases para eliminar la concesión del “amparo para efectos”; introdujo la institución del amparo adhesivo; constitucionalizó el principio de “aparición de buen derecho” para el análisis de la suspensión de los actos reclamados, y —lo que es del específico interés de este ensayo— se posibilitó la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales en materias distintas a la fiscal, mediante el juicio de amparo.<sup>3</sup> Esos trazos constitucionales condicionaron la confección de la “nueva” Ley de Amparo, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, vigente a partir del día siguiente.<sup>4</sup>

En el presente trabajo interesa reflexionar sobre la caracterización de una de esas instituciones novedosas para el sistema del amparo mexicano: la declaratoria general de inconstitucionalidad. Para cumplir con ese propósito, se seguirá la siguiente ruta: en primer lugar, se señalarán algunos aspectos problemáticos que persisten en el sistema jurisprudencial del juicio de amparo, con especial referencia a la técnica de la reiteración de criterios, así como al alcance de sus efectos obligatorios; en segundo lugar, se esgrimirán algunas implicaciones que tiene la introducción de la declaratoria general en el régimen del amparo, que hasta antes de la reforma del 6 de junio de 2011 sólo admitía la relatividad de los efectos de las sentencias; en tercer lugar, se desglosarán los elementos que caracterizan a la declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con la Constitución federal, la Ley de Amparo y el Acuerdo General 15/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justamente para la regulación pormenorizada del procedimiento, y, finalmente, se ofrecerá una consideración conclusiva que se estima consecuente con los conceptos desarrollados en este estudio.

---

<sup>3</sup> Para un estudio, ya clásico, sobre varios de estos temas de la reforma del amparo véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, *in toto*. En un temprano análisis de la reforma, incluso se sostuvo que estábamos en presencia de un “nuevo juicio de amparo” en México; en ese sentido, por ejemplo: Cossío Díaz, José Ramón, “El nuevo juicio de amparo”, *El Universal*, México, 8 de febrero de 2011.

<sup>4</sup> *Cfr.* artículo único transitorio del decreto correspondiente. Para un primer estudio general sobre el contenido de esta nueva Ley, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2013; Cossío Díaz, José Ramón *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, ambos *in toto*.

## II. REITERACIÓN DE CRITERIOS Y OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA

En el derecho mexicano, el concepto de *jurisprudencia* exige algunas aclaraciones básicas. El artículo 94, párrafo décimo, de la Constitución federal establece una reserva de ley a efecto de que en esta sede normativa se precisen los términos en que la jurisprudencia de los tribunales federales resulte obligatoria.<sup>5</sup>

De acuerdo con la Ley de Amparo en vigor, la jurisprudencia se establece mediante tres distintas modalidades: por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución. La jurisprudencia por reiteración puede generarse por la Suprema Corte de Justicia (ya sea por el Pleno o por sus salas), o por los tribunales colegiados de circuito; mientras que la jurisprudencia por contradicción puede producirse por la propia Corte (igualmente, en ambas formaciones) y por los Plenos de Circuito, los cuales están facultados también para sustituir su propia jurisprudencia (artículos 215, 216 y 230 de la Ley de Amparo, y 41 ter, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación —LOPJF—).

Sin estar en condiciones de ahondar con detalle en el complejo sistema de criterios obligatorios y aislados de los tribunales de la Federación,<sup>6</sup> es imprescindible hacer notar que la calidad de *jurisprudencia* en materia de amparo se adjudica por la ley a aquellas tesis, redactadas a manera de extractos, conformados por un texto, rubro y numeración progresiva. Estas “tesis” se publican mensualmente en el *Semanario Judicial de la Federación*, que es su fuente oficial de difusión (artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo).

Para los efectos de este trabajo, interesa enfocar la atención en la reiteración de criterios en los juicios de amparo como técnica tanto para la integración de jurisprudencia como para la generación de obligatoriedad de las decisiones adoptadas por la Suprema Corte y por los tribunales colegiados de circuito. Además, importa también considerar a esta técnica como un componente central para la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad en vía de amparo.

---

<sup>5</sup> Dicho precepto establece literalmente lo siguiente: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución”.

<sup>6</sup> Para una explicación general del concepto y el funcionamiento de la jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano, puede verse Serna de la Garza, José María, “The Concept of *Jurisprudencia* in Mexican Law”, *Mexican Law Review*, nueva serie, vol. 1, núm. 2, enero-junio de 2009, pp. 131 y ss.

Tal como ocurría bajo la Ley de Amparo anterior (cuya vigencia corrió de 1936 a 2013, con múltiples reformas en el transcurso de esos años), la Suprema Corte genera jurisprudencia cuando sustenta el mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos 8 votos si se trata del Pleno, o por una mayoría de cuando menos 4 votos si se trata de las salas. La jurisprudencia por reiteración de cinco sentencias ininterrumpidas en los tribunales colegiados se actualiza si esos criterios se apoyan por una votación unánime (artículos 222 a 224). Fuera de las competencias de amparo, la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución también confiere obligatoriedad a “las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos”, en el Pleno de la Suprema Corte.<sup>7</sup>

Ahora bien, merece la pena recordar que el sistema de reiteración de criterios fue el primer procedimiento mediante el cual se concibió históricamente en México la obligatoriedad de la interpretación judicial, al haberse establecido en la Ley de Amparo de 1882. Frente al desacato reiterado de la Secretaría de Guerra en el sentido de no suspender la aplicación de la pena de muerte a militares desertores que habían sido juzgados por consejos de guerra, don Ignacio L. Vallarta propuso la creación de la jurisprudencia, la cual se conformaría con cinco precedentes en un mismo sentido, con efectos obligatorios para las autoridades judiciales.<sup>8</sup>

Más allá de ese dato histórico, lo cierto es que, durante largo tiempo, en la doctrina mexicana se ha debatido acerca de los alcances y el grado de

---

<sup>7</sup> En ese tenor, la fundamentación jurídica de las sentencias en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad es obligatoria para las salas de la Corte, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y de la Ciudad de México, así como administrativos y del trabajo, federales o locales (artículo 43 de la señalada Ley Reglamentaria). Además, a partir de un criterio interpretativo del Pleno de la Corte, la motivación de la sentencia apoyada por ocho votos o más, es también obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; *cf.* P./J. 94/2011 (9a.), “JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS”. Contradicción de tesis 6/2008-PL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 12. Si bien la jurisprudencia se dirige a las acciones de inconstitucionalidad, no encontramos argumentos diferenciados suficientes que impidan su aplicación a las controversias constitucionales (sin pasar por alto que éstas siguen siendo improcedentes en la materia electoral).

<sup>8</sup> *Cfr.* Martínez Sánchez, Francisco, *La jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes. Su aplicación erga omnes*, México, Porrúa, 2002, p. 156.

obligatoriedad de la jurisprudencia de amparo. Para un sector doctrinal, la jurisprudencia constituye una fuente formal del derecho y su fuerza jurídica es equiparable a una norma de carácter general. En esta tesitura, el criterio jurisprudencial cuenta con capacidad de obligar a todos los órganos del poder público. Para una segunda posición, la jurisprudencia no cuenta con esa calidad, sino que se reduce a un criterio interpretativo relevante que sólo vincula y orienta la labor jurisdiccional. En ese sentido, la obligatoriedad de la jurisprudencia se circunscribiría exclusivamente al ámbito de los jueces, distinguiéndose, por un lado, el criterio interpretativo y, por el otro, la norma jurídica de la que emerge, la cual sí se caracteriza por la generalidad y abstracción de sus disposiciones.

Esta discusión dista de carecer de importancia práctica. Así, por ejemplo, en 2002, el Pleno de la Suprema Corte determinó que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe aplicar la jurisprudencia de amparo que sustenta la inconstitucionalidad de una ley, toda vez que su obligatoriedad responde al principio de supremacía constitucional a partir del artículo 133 de la ley fundamental. Con base en este artículo, no sería admisible la subsistencia de actos que, habiéndose reclamado en sede judicial, se encuentren fundados en preceptos declarados como contrarios a la Constitución por la jurisprudencia.<sup>9</sup>

Sin embargo, en ese mismo año, la Segunda Sala de la Suprema Corte consideró que la jurisprudencia de amparo sobre la inconstitucionalidad de leyes no generaba obligatoriedad para las autoridades administrativas, como supuesta parte del derecho a la debida motivación y fundamentación de los actos de autoridad. Toda vez que la jurisprudencia —a juicio de la Sala— “no es norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias”, resultaba “erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley”.<sup>10</sup>

Por otro lado, de conformidad con la Ley de Amparo, en consonancia con la alta jerarquía que ostenta el Pleno de la Suprema Corte, su jurispru-

---

<sup>9</sup> P./J. 38/2002, “JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY”. Contradicción de tesis 6/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 5.

<sup>10</sup> “JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS”. 2ª/J. 38/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, mayo de 2002, p. 175.



dencia —incluida la generada por reiteración— es obligatoria para las salas de la propia Corte. A su vez, la jurisprudencia plenaria, conjuntamente con la de las salas, es obligatoria para todos los tribunales que componen el sistema judicial, esto es: los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y de la Ciudad de México, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Por su parte, la jurisprudencia reiterada de los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todos los tribunales mencionados, con excepción de los Plenos de Circuito y los tribunales colegiados de cualquier otro circuito (artículo 217 de la Ley de Amparo).

Con elementos jurisprudenciales y normativos como los descritos, puede observarse que el legislador ordinario —en el ejercicio de sus atribuciones reservadas para esos efectos por la propia Constitución— sólo se refiere al ámbito jurisdiccional, al prescribir la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, el contexto jurídico actual apoya razones que permiten reflexionar sobre los efectos obligatorios de la jurisprudencia más allá de las fronteras jurisdiccionales, en especial cuando dicha jurisprudencia fija criterios que afectan la interpretación de normas de derechos humanos. Nos referiremos muy brevemente a dos de esas razones: *a)* el régimen constitucional de los derechos, y *b)* el reciente énfasis que de su jurisprudencia ha efectuado la Suprema Corte, de cara al ejercicio del control de convencionalidad en materia de derechos.

En relación con el primer argumento, puede advertirse que en la exposición de motivos de la iniciativa de la nueva Ley de Amparo se expuso: “...que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por *todas las autoridades*, estando obligadas a llevar a cabo todos los actos tendentes a su ejecución, y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones” (cursivas añadidas).<sup>11</sup> En ese sentido, la exorbitancia de los efectos de una sentencia de amparo inicia desde el momento en que es posible que autoridades diversas a las que concurrieron al proceso se vean obligadas también a su cumplimiento.

La señalada exposición de motivos también agregó que los efectos *relativos* de las sentencias de amparo que declaran la inconstitucionalidad de una

---

<sup>11</sup> Iniciativa de senadores de diversos grupos parlamentarios, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 208, Cámara de Senadores, 15 de febrero de 2011, pp. 21 y 22.

norma general producen consecuencias “inadmisibles en un Estado democrático y de derecho”,<sup>12</sup> pues, al no generalizarse, transmiten la idea de que el ordenamiento jurídico avala la inconstitucionalidad. Este razonamiento avanza la justificación de que la sentencia de amparo, no obstante resolver una pretensión individual, por razones de igualdad en la aplicación de la ley, debe incluso replicar esos efectos a otros asuntos análogos a los enjuiciados en el caso particular.

Por otro lado, negar la obligatoriedad de la jurisprudencia reiterativa en el amparo respecto de otras autoridades, cuando dicha jurisprudencia ha construido criterios de protección de derechos humanos (que es justamente el objeto prístino del amparo), podría poner en cuestión la eficacia del artículo 1o. de la Constitución. Para mayor precisión, recordemos que éste, en su párrafo tercero, establece lo siguiente: “*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...*” (cursivas añadidas). Además, el segundo párrafo del mismo artículo ordena la interpretación de las normas de derechos humanos “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, interpretación que, precisamente, puede encontrarse establecida en una jurisprudencia de la Corte o de tribunales colegiados.

Una mirada al derecho comparado nos informa que, por ejemplo, en el caso alemán se prevé de manera expresa la obligatoriedad irrestricta de la jurisprudencia constitucional, inclusive al grado de equipararla a la ley. El artículo 31 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal establece que las sentencias emitidas por ese alto tribunal obligan a los órganos de la Federación y de los estados federados, así como a los tribunales y autoridades administrativas, agregando que las resoluciones derivadas del control de constitucionalidad tendrán fuerza de ley (*Gesetzkraft*).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>13</sup> BVerfGG (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*): § 31 (1) *Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. / (2) In den Fällen des § 13 Nr. 6, 6a, 11, 12 und 14 hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft. Das gilt auch in den Fällen des § 13 Nr. 8a, wenn das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz als mit dem Grundgesetz vereinbar oder unvereinbar oder für nichtig erklärt. Soweit ein Gesetz als mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht vereinbar oder unvereinbar oder für nichtig erklärt wird, ist die Entscheidungsformel durch das Bundesministerium der Justiz im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. Entsprechendes gilt für die Entscheidungsformel in den Fällen des § 13 Nr. 12 und 14.* (Traducción al castellano: “Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Federal alemán: (1) Las sentencias del Tribunal Constitucional Federal obligan a los órganos constitucionales de la Federación y de los estados federados, así como a todos los tribunales y autoridades

También en el caso español, el control de constitucionalidad de las leyes tiene incidencia normativa a través de la interpretación constitucional, mediante la capacidad de creación de derecho por las resoluciones del Tribunal Constitucional.<sup>14</sup> La Constitución Española establece en su artículo 164.1 que las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley, y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.<sup>15</sup> Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su artículo 38.1, dispone que las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad vincularán a todos los poderes públicos.

Ahora bien, en cuanto al segundo argumento anotado, debe tomarse en cuenta que, con la evolución del modelo de control de regularidad constitucional en México a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha adquirido novedosas dimensiones normativas, de cara a la posición jerárquica de las leyes. Así, en 2015, al resolver la contradicción de tesis 299/2013, el Pleno de la Suprema Corte emitió un criterio obligatorio en el sentido de que la jurisprudencia de la propia Suprema Corte “no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*” por los jueces.

Si bien, con base en los artículos 1o. y 133 de la Constitución federal, los jueces están llamados a inaplicar las leyes que estimen contrarias a la pro-

---

administrativas. / (2) En los casos del artículo 13, numeral 6, 6o., 11, 12 y 14, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal tiene fuerza de ley. Lo anterior también resulta aplicable a los casos del artículo 13, numeral 8o., cuando el Tribunal Constitucional Federal haya declarado una ley como compatible o incompatible con la Constitución, o la haya declarado nula. En el caso de que una ley se haya declarado compatible o incompatible con la Constitución o con alguna otra ley federal, así como en el caso de que se haya declarado nula, el Ministerio Federal de Justicia la publicará en el órgano de difusión de la Federación. Lo anterior también resulta aplicable para las resoluciones previstas en el artículo 13, numerales 12 y 14”).

<sup>14</sup> Véanse, entre otros, Rubio Llorente, Francisco, “La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho”, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3a. ed., Madrid, CEPC, 2012, vol. III, pp. 1251-1289; Balaguer Callejón, Francisco, “Tribunal Constitucional y creación del derecho”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, Francisco Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 381 y ss.

<sup>15</sup> Sin embargo, incluso cuando la sentencia se ocupa de la estimación subjetiva de un derecho (es decir, en vía de recurso de amparo), la jurisdicción constitucional española incide en el control de constitucionalidad de las leyes y de su interpretación. Para una explicación más amplia de este tema véase Herrera García, Alfonso, *El control de constitucionalidad de las leyes en vía de amparo. Hacia una distinta caracterización jurídico-procesal del recurso de amparo*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2009, *in toto*.

pia Constitución y a tratados de derechos humanos, en esa sentencia (que integró jurisprudencia obligatoria, precisamente) la Corte determinó que no puede ocurrir lo mismo con su jurisprudencia.<sup>16</sup> Esta consideración privilegia la jerarquía normativa de la jurisprudencia del máximo tribunal del país en materia de derechos humanos, la cual no puede ser inaplicada por los jueces, en contraste con las leyes, que sí pueden ser objeto de control e inaplicación.<sup>17</sup>

Por lo demás, una posición contraria en este tema podría generar consecuencias inconvenientes al sistema jurídico, pues supondría que éste permite actos de autoridad fundados en preceptos ya declarados contrarios a algún derecho humano por la jurisprudencia, además de que pondría en cuestión la aplicabilidad efectiva del bloque de constitucionalidad y la integralidad del sistema de derechos, frente a actuaciones concretas del poder público.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> “JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA”, P./J. 64/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2014, t. I, p. 8.

<sup>17</sup> Esta interpretación fue reiterada en “JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE SU OBLIGATORIEDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Tesis 2a. XL/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, junio de 2015, t. I, p. 1072; en cuya parte relevante, para nuestros efectos, sostiene literalmente lo siguiente: “si bien es cierto que los juzgadores, por virtud de la función que desempeñan, deben dejar de aplicar una disposición secundaria que atente contra los derechos humanos, no menos lo es que tal circunstancia no puede acontecer en relación con una jurisprudencia”.

<sup>18</sup> La jurisprudencia 7/2007 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE ADOLESCEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD”, también resulta un referente útil cuando de la interpretación de los derechos político-electorales se trata. En ella se sostiene que “no puede considerarse como jurídicamente válida la fundamentación o motivación de un acto o resolución de una autoridad que se base en otro que, a su vez, no cuenta con los requisitos referidos. Lo anterior, dada la existencia de una relación causal, jurídicamente entendida como motivo determinante, cuando el acto posterior tiene su motivación o causa eficiente en los actos u omisiones ya determinados inconstitucionales o ilegales, máxime cuando todos esos actos están en última instancia involucrados por el alcance de la pretensión procesal derivada de la demanda”. Al respecto, puede afirmarse que si bien la obligatoriedad de las resoluciones judiciales en materia electoral es concreta y específica para determinados actos, ello no impide el propósito de la jurisprudencia electoral de preservar la integralidad del sistema jurídico en la materia, y, con ello, hacer prevalecer el principio de supremacía constitucional, custodiando que la fundamentación y motivación de los actos no derive de otros ya declarados previamente como viciados de inconstitucionalidad o ilegalidad. La jurisprudencia citada fue publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, núm. 1, 2008, pp. 23 y 24.

### III. LOS EFECTOS GENERALES DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY A TRAVÉS DE LA REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL

Con independencia de que la reiteración de la jurisprudencia —como se ha recordado— genera obligatoriedad al cumplirse los requisitos de ley, a partir de la reforma del 6 de junio de 2011 se instaló también como la vía para posibilitar la denominada “declaratoria general de inconstitucionalidad” de las leyes en el amparo indirecto en revisión. Así, como consecuencia de esa reforma, el artículo 107, fracción II, de la Constitución dispone desde entonces lo siguiente:

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

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

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

...

La Ley de Amparo regula en su título cuarto, capítulo VI, el precepto constitucional transcrito. Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió el Acuerdo General 15/2013, de 23 de septiembre, “relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2013, que entró en vigor al día siguiente (en adelante, Acuerdo 15/2013).<sup>19</sup>

En relación con el aviso al legislador establecido en el párrafo segundo del extracto transcrito de la Constitución, la Ley de Amparo precisa que tanto las

---

<sup>19</sup> Véase el artículo primero transitorio de ese decreto. Este acuerdo plenario abrogó el Acuerdo General número 11/2011, de 4 de octubre, del propio Pleno de la Suprema Corte, que se había publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de octubre de 2011.

salas como el Pleno de la Corte pueden emitir el informe que dé cuenta de la segunda resolución que determine la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria (artículo 231). Esta circunstancia debe ser puesta del conocimiento del presidente de la Suprema Corte, que será quien ordene informar a la autoridad emisora la existencia de esos precedentes (artículo segundo del Acuerdo 15/2013).

Por cuanto hace propiamente a la declaratoria general de inconstitucionalidad, recogida en el párrafo tercero transcrito de la Constitución, la Ley de Amparo precisa que la jurisprudencia por reiteración que determine la inconstitucionalidad de una ley no tributaria, puede emanar del Pleno o de las salas de la Corte. Pero es el Pleno, desde luego, el que debe emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, para lo cual debe verificarse una votación de cuando menos ocho votos.

El plazo de 90 días naturales —agrega la Ley de Amparo— se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones previstos en la Constitución federal o en la local, según corresponda (artículo 232). De la misma manera, la existencia de esa jurisprudencia debe ponerse del conocimiento del presidente de la Suprema Corte, quien mediante proveído hará la notificación respectiva, integrará el expediente de la declaratoria general y turnará el procedimiento al ministro/a que corresponda (artículo tercero del Acuerdo 15/2013).

A partir de estas disposiciones básicas, cabe reflexionar sobre el impacto jurídico que tiene la sola posibilidad de una declaratoria general de inconstitucionalidad en vía de juicio de amparo, en especial frente al clásico principio de relatividad de las sentencias, que se mantuvo incólume prácticamente desde la creación de este importante juicio para el ordenamiento jurídico mexicano.

Lo primero que debe afirmarse es que la declaratoria general de inconstitucionalidad, a través de la reiteración jurisprudencial en el juicio de amparo, constituye un parteaguas en la historia de la justicia constitucional mexicana, a la que siempre le caracterizó la negación de todo efecto *erga omnes* a una sentencia de amparo, enraizada en la idea de que ello era jurídicamente imposible, por resolver dicha sentencia una relación eminentemente *inter-subjetiva*.

Sin embargo, hay que señalar que la declaratoria general de inconstitucionalidad introducida en 2011 no implica, desde luego, la superación total o absoluta del principio de la relatividad de las sentencias de amparo

(conocido como “fórmula Otero”).<sup>20</sup> Los efectos *erga omnes* de la inconstitucionalidad de una ley sólo constituyen una hipótesis que puede llegar a desencadenar un enjuiciamiento de amparo, ya sea con la intensidad que supone la jurisprudencia reiterativa, o en el mayor grado que implica la declaratoria general. Para que se actualice, deben colmarse los requisitos constitucionales, legales y procedimentales diseñados por el ordenamiento jurídico. Así, las hipótesis de los efectos generales se revelan como un posible efecto al que puede dar lugar la sentencia de amparo, no como un principio general, a consecuencia de la inconstitucionalidad de una ley en la que se funde el acto reclamado.

En segundo lugar, siempre se sostuvo que la manutención irrestricta de la “fórmula Otero” evitaba una pugna entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, preservándose de este modo la división de poderes. Este argumento ha dejado de cobrar relevancia desde hace mucho tiempo con la consolidación y evolución misma de la jurisdicción constitucional, que precisamente hunde sus raíces en la idea del sometimiento de la ley a la Constitución. El control de la actuación legislativa no implica, desde luego, un quebranto de ese principio, sino que, por el contrario, comporta una reafirmación profunda del mismo. No hay motivos diversos al respecto cuando del control de constitucionalidad de las leyes en vía de amparo se trata, dentro del cual, además de su función tuteladora de derechos individuales, permanece la necesidad de custodiar los postulados de la Constitución frente a las mayorías legislativas representadas en las normas de carácter general que éstas aprueban.

Así, el control de la constitucionalidad de las normas generales mediante el juicio de amparo, y la eventual declaratoria general que de éste emane, no vulneran la división de poderes públicos, sino que se dirige a la consecución del equilibrio entre éstos y a preservar el sistema democrático de derecho, a través de la tutela de los derechos humanos.

En tercer lugar, se ha afirmado que, toda vez que la declaración de inconstitucionalidad de una ley en el amparo se obtiene a través de una sentencia que analiza la posible vulneración de un derecho subjetivo, ésta sólo estaría llamada a afectar a las partes que litigan en el caso concreto. Si bien esta afirmación es cierta, lo es sólo parcialmente. Lo que ocurre es que el sistema de amparo ahora cuenta con una puerta que permitiría la invalidez general de la ley, cuando ese extremo resulte inevitable. En este último sen-

---

<sup>20</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 276-281; Arellano García, Carlos, “La fórmula de Otero y el amparo contra leyes”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, núm. 11, 1987, pp. 113 y ss.

tido, la sentencia no puede constituir un simple acto procesal con afectación *inter partes*, sino que es un acto judicial que contribuye a la regularidad constitucional de la ley y a la preservación del Estado democrático de derecho.

La declaración general de inconstitucionalidad es sólo un paso que cabe dar en supuestos de verdadera excepción, siempre que esta declaración sea entendida como presupuesto de la máxima sanción que puede sufrir una ley: su expulsión del ordenamiento jurídico. No es lo mismo inaplicar una ley que invalidarla. En esta lógica, el juicio de amparo frente a leyes cumple ahora dos funciones: la expulsión de éstas del ordenamiento jurídico por su invalidez, y la clásica tutela de derechos frente a las mismas. Esta última, que es su ínsita función, sigue siendo cumplida con sentencias de amparo con efectos particulares, exclusivamente aplicables al caso (como sugería Mariano Otero). Por un lado, la “declaración de inconstitucionalidad con efectos particulares” es un equivalente a la “inaplicación de la ley a casos concretos”. Por otro lado, las normas jurídicas deben ser efectivamente invalidadas cuando sus efectos nocivos rebasen las consecuencias aplicativas del caso concreto,<sup>21</sup> previo cumplimiento del procedimiento establecido para esos efectos.

En cuarto lugar, también se ha sostenido que los jueces de amparo deben desempeñar funciones propias de la jurisdicción, sin que puedan incidir en funciones que impacten de modo invasivo el terreno legislativo, como podría revelarlo la declaración de inconstitucionalidad de una ley con efectos *erga omnes*. Se estima que esta posición ha sido tomada en especial consideración por la reforma que introduce la declaratoria general, al haber previsto la Constitución y la Ley de Amparo que sea el Pleno de la Suprema Corte (y no otro tribunal) el que se erija en funciones típicas de tribunal constitucional, con competencia exclusiva para emitir dicha declaración. De esta manera, se evita que la posibilidad de invalidación se difumine en todos los órganos del Poder Judicial, reservándose esa atribución a la jurisdicción constitucional concentrada, respaldada por toda una doctrina construida alrededor del necesario contrapeso jurisdiccional al Poder Legislativo, desde el punto de vista abstracto.<sup>22</sup>

En quinto y último lugar, también ha habido posicionamientos en el sentido de que prever que las sentencias de amparo declaren la inconstitu-

---

<sup>21</sup> Esta idea se desarrolla con mayor amplitud en Herrera García, Alfonso, *Elementos de jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, México, Porrúa-IMDPC, 2016, pp. 225-227.

<sup>22</sup> El insuperable fundamento teórico de esta doctrina se encuentra, desde luego, en Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, en especial pp. 51 y ss.



cionalidad de una ley con efectos *erga omnes* resultaba, por lo menos, innecesario en nuestro sistema, al existir desde 1994 el control abstracto de inconstitucionalidad (a través de las acciones de inconstitucionalidad), creado precisamente para cumplir esa función.

Al respecto, hay que afirmar que la distinción entre ambos mecanismos de control (amparo y acción de inconstitucionalidad) es clara a partir de sus perspectivas concreta y abstracta, respectivamente, sin que en este lugar podamos esbozar con amplitud estas características. Sin embargo, tomando en consideración los sujetos legitimados, su objeto, e importantes elementos procesales que les distinguen (como la impugnabilidad de la ley desde su mera publicación, o con motivo de un acto de aplicación; o los plazos aplicables en cada caso), resulta diáfano que el ordenamiento mexicano ha generado un sistema internamente complementario, que permite una coordinación de instrumentos procesales, sin que las interferencias posibles entre ellos se revelen como negativas para el esquema general del control de constitucionalidad. Por el contrario, ahora el sistema presenta notables ventajas al hacer viable un control abstracto que puede ser promovido por determinados entes públicos, y la posibilidad de posteriores controles concretos instados por particulares, que revelen situaciones de inconstitucionalidad en circunstancias de aplicación concreta de las leyes.

#### IV. ELEMENTOS DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY EN EL JUICIO DE AMPARO

En el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad mediante juicio de amparo indirecto, debe tomarse en cuenta la necesaria concurrencia de los siguientes elementos: *a)* la creación de jurisprudencia por reiteración emanada de amparos en revisión, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma de carácter general; *b)* la notificación por la Suprema Corte de Justicia de dicha jurisprudencia a la autoridad legislativa emisora; *c)* el cumplimiento de 90 días naturales a partir de la notificación señalada, sin que se hubiere superado la inconstitucionalidad mediante reforma o derogación legislativa; *d)* la aprobación de la inconstitucionalidad de la norma por al menos ocho ministros del Pleno de la Suprema Corte, y *e)* excepcionalidad de las normas tributarias.

Debe hacerse notar que, al momento en que se escriben estas líneas, ninguno de los ocho expedientes que se han abierto, con motivo de denuncias de declaratoria general de inconstitucionalidad, ha merecido un pronuncia-

miento de fondo del tribunal pleno,<sup>23</sup> con lo cual los desarrollos doctrinales que se intenten en esta materia no pueden contar todavía con experiencias prácticas de contraste. En este marco, a continuación nos hacemos cargo de algunas breves reflexiones en torno a los elementos señalados.

a) La reiteración de criterios ha pasado de constituir sólo un método para la integración de jurisprudencia a cumplir una función adicional de mecanismo para la generación de una declaratoria general de inconstitucionalidad. De esta manera, se posibilita la invalidez de una disposición inconstitucional más allá de la inaplicación al caso. En otras palabras, con el actual sistema, la declaratoria general que proseguiría a la reiteración jurisprudencial tiene como propósito la expulsión del ordenamiento de la disposición reiteradamente declarada inconstitucional. Las declaratorias generales de inconstitucionalidad sólo pueden realizarse a partir de criterios emitidos conforme al sistema constitucional vigente desde el 4

---

<sup>23</sup> De esos ocho procedimientos, sólo en uno ha recaído una resolución de procedencia, aunque después se haya determinado sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad; tres fueron desechados por improcedentes, y cuatro se encuentran aún pendientes de resolverse. A) En cuanto al primer caso, se declaró sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2012, resuelta el 9 de julio de 2013, por unanimidad de 11 votos del tribunal pleno. Lo anterior porque, dentro del plazo de 90 días naturales siguientes a aquel en que se notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la jurisprudencia del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que declaraba la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, entró en vigor la reforma que derogó los párrafos segundo y tercero de ese precepto. Esos párrafos preveían la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles de “bajo impacto”, “impacto vecinal” e “impacto zonal”, de proporcionar estacionamiento gratuito a sus clientes por un periodo de dos horas y una tarifa preferencial para el tiempo posterior a ese lapso; disposición que, a consideración del Tribunal Colegiado señalado, resultaba violatoria de la libertad de comercio. B) Se desecharon por improcedentes los expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2012, 3/2012 y 1/2015. C) Los expedientes pendientes por resolver son: la declaratoria general de inconstitucionalidad 4/2012 (inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales), 1/2013 (inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca, en su porción normativa que refiere que la finalidad del matrimonio es “perpetuar la especie”), 1/2016 (inconstitucionalidad de los artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa, relacionada también con la definición del matrimonio como el que se celebra sólo entre un hombre y una mujer, cuya finalidad es la procreación), estas tres solicitadas por la Primera Sala de la Suprema Corte, y la 2/2016 (inconstitucionalidad del artículo 4o. de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial, publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo* el 12 de diciembre de 2014), solicitada por el pleno del Décimo Primer Circuito, con residencia en Morelia, Michoacán.

de octubre de 2011 (artículo 1o., párrafo segundo, del Acuerdo General 15/2013).<sup>24</sup>

Como se mencionó con anterioridad, la jurisprudencia por reiteración que determine la inconstitucionalidad de una ley debe emanar del Pleno o de las salas de la Corte. Asimismo, los Plenos de Circuito, por mayoría de sus integrantes, están legitimados para solicitar a la Suprema Corte el inicio del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, cuando, dentro de su circuito, se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión que contenga la declaración de inconstitucionalidad de una ley (artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo, y 41 *ter*, fracción IV, de la LOPJF). Para estos efectos, cuando un tribunal colegiado de circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo debe hacer del conocimiento del correspondiente pleno de circuito. Éste, a su vez, debe comunicarlo al presidente de la Suprema Corte, quien emitirá el proveído respectivo (artículo cuarto del Acuerdo 15/2013).

En el caso de que se hubiere planteado la apertura del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad por parte de un pleno de circuito, deben tomarse en cuenta al menos dos situaciones: que para ese momento la norma involucrada pudo haber sido ya analizada por la jurisprudencia de la Corte; o que, respecto de ella, se encuentre pendiente de resolución alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad planteada. Evidentemente, en estos casos habrá impedimento para resolver el fondo del procedimiento, en el primero porque se habría quedado sin materia, y en el segundo porque deberá emitirse primero el fallo de la respectiva contradicción de tesis (artículo cuarto del Acuerdo 15/2013).

b) Una vez que se ha advertido la reiteración jurisprudencial de la inconstitucionalidad en los términos descritos en el inciso anterior, la Suprema Corte, a través de su presidente, debe notificar a la autoridad legislativa emisora de la disposición jurídica afectada.<sup>25</sup> Esta notificación tiene el propósito de hacerle del conocimiento formal tanto de la jurisprudencia reiterada como del eventual inicio del procedimiento de declaratoria general,

<sup>24</sup> Ello, de conformidad con la interpretación efectuada por el propio acuerdo plenario de los artículos cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional del 6 de junio de 2011, y octavo transitorio de la Ley de Amparo.

<sup>25</sup> Debido a las interacciones que este diseño propicia entre la Suprema Corte y el órgano legislativo, éste puede analizarse desde la perspectiva de un “procedimiento dialógico”; en ese sentido, véase Niembro Ortega, Roberto, “El paradigma discursivo y el nuevo procedimiento dialógico para la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo mexicano”, *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Madrid, vol. 16, núm. 2, 2013, pp. 11-56.

con el consecuente inicio del plazo de 90 días para el sometimiento de esa decisión al tribunal pleno.<sup>26</sup>

En el derecho comparado han podido observarse modelos que previeron la intervención del órgano emisor de la norma declarada inconstitucional, con otorgamiento de efectos mediatos al control de constitucionalidad. Es el caso de las Constituciones históricas de Yugoslavia de 1974, Checoslovaquia de 1968 y del Perú de 1979. En ellas se previó que las sentencias de sus tribunales constitucionales que resolvieran la inconstitucionalidad de una ley, debían ser turnadas al órgano competente para su derogación, y en caso de que no llevaran a cabo dicha derogación en un plazo determinado, la sentencia produciría el efecto derogatorio.<sup>27</sup>

Cabe afirmar que, de conformidad con el modelo vigente, una vez transcurrido el plazo previsto para proceder al análisis y votación de la declaratoria general, en caso de cumplirse la votación especial exigida, la expulsión de la norma jurídica del ordenamiento supone la superación definitiva de las afectaciones nocivas de la irregularidad detectada.

c) Tras la notificación a la autoridad legislativa, se abre el plazo de 90 días naturales, dentro del cual puede esperarse que dicha autoridad actúe en el sentido de superar el problema de la inconstitucionalidad determinada por la jurisprudencia. La Ley de Amparo establece que el plazo de 90 días naturales se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones previstos en la Constitución federal o en la local, según corresponda (artículo 232).

Por su parte, el Acuerdo 15/2013 dispone que dentro de los 10 días hábiles siguientes al vencimiento del indicado plazo de 90 días, sin que se hubiere superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general, el ministro ponente debe remitir a la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte el proyecto de resolución respectivo, el cual debe listarse

---

<sup>26</sup> Cabe señalar que un periodo de prevención de 90 días ya había sido propuesto en 1847 por Mariano Otero, en el artículo 23 del Acta de Reformas a la Constitución de 1824. Dicho precepto establecía lo siguiente: “Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas”. Al respecto véase Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 940 y 941.

<sup>27</sup> Cfr. Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, Ediar-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 397 y 398.

para una sesión pública que se celebrará dentro de los 10 días hábiles subsiguientes (artículo sexto).

d) En la sesión pública, el Pleno de la Corte emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, siempre y cuando se verifique una votación de al menos 8 votos, como se ha dicho (artículo 232), tal como ocurre en los casos de la declaratoria de invalidez de las leyes en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.<sup>28</sup> Desde luego, si en la sesión no se alcanza la votación calificada señalada, se desestimaré el asunto y se ordenará su archivo (artículo séptimo del Acuerdo 15/2013).

Como se ha advertido,<sup>29</sup> dado el diseño procesal descrito, puede pensarse que la jurisprudencia reiterativa generada por el Pleno tiene mayores posibilidades de encaminarse a la declaratoria general, mientras que la jurisprudencia de las salas puede presentar mayores dificultades, al presuponer un criterio que ha sido apoyado sólo por cuatro o cinco ministros. En ese sentido, la jurisprudencia reiterada de un tribunal colegiado se entendería como la vía que más complejidad tendría para desembocar en una declaratoria general, al plantear, en principio, un tema inédito para el Pleno de la Corte.

Ahora bien, frente a la eventualidad de que en la sesión pública no se alcanzare la votación calificada en el tribunal pleno, puede afirmarse que la jurisprudencia por reiteración pervivirá, con la peculiaridad de que, al no haberse producido la declaratoria general, los efectos obligatorios de dicha jurisprudencia deberán hacerse valer mediante su forzosa invocación en los casos concretos en sede judicial, o incluso en otros ámbitos del poder público cuando en la jurisprudencia se argumenten aspectos protectivos en derechos humanos, en los términos que hemos señalado en la primera parte de este ensayo. La diferencia entre la jurisprudencia por reiteración y la declaratoria general de inconstitucionalidad se encontraría en la invalidez y consecuente supresión normativa que ésta implica, lo cual no ocurre con la sola existencia del criterio jurisprudencial.

La extensión *erga omnes* de la declaratoria general evidentemente impide cualquier ulterior recurso en contra de las normas generales o porciones normativas afectadas por la declaratoria, pues incluso frente a ella resulta improcedente el propio juicio de amparo. En este sentido, se confirma que dicha declaratoria resulta análoga a la que se produce mediante controver-

---

<sup>28</sup> Véase el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, último párrafo, de la Constitución.

<sup>29</sup> Cfr. Mejía Garza, Raúl Manuel, “Jurisprudencia y declaratoria general de inconstitucionalidad”, en Cossío Díaz, José Ramón *et al.* (coords.), *La nueva Ley...*, cit., p. 540.

sias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que han concluido la invalidez de las mismas (artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo).

Cabe señalar que la declaratoria general de inconstitucionalidad “en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen”, y que deberá establecer: *i*) la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, y *ii*) los alcances y condiciones de la declaratoria, sin que puedan generarse efectos retroactivos, salvo en la materia penal, “en términos del artículo 14 de la Constitución” (artículo 234 de la Ley de Amparo). La declaratoria se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en el diverso “órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional”, dentro del plazo de siete días hábiles siguientes al que se apruebe el engrose correspondiente, incluidos los votos respectivos, en su caso (artículos 235 de la Ley de Amparo y octavo del Acuerdo 15/2013).

Una vez que se ha formalizado la declaratoria general podría ponerse en cuestión su efectivo cumplimiento, si llega a considerarse que cobró aplicación posterior la ley inconstitucional en la que recayó la declaratoria. A estos efectos, la Ley de Amparo prevé la denuncia por incumplimiento a la declaratoria general (artículo 210 de la Ley de Amparo). Contra la resolución que declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general, procede el recurso de inconformidad (artículo 201, fracción IV, de la Ley). Además, se prevén dos delitos al respecto: el primero dirigido a la autoridad que dolosamente aplique una norma declarada inconstitucional mediante una declaratoria general por la Suprema Corte, y un segundo dirigido a aquélla que incumpla la resolución en el incidente que estime el incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad (artículos 267, fracción IV, y 268 de la Ley).

e) Por último, la Constitución establece la excepción expresa en el sentido de que la declaratoria de inconstitucionalidad no puede dirigirse a normas de carácter tributario. Al respecto, cabe cuestionarse sobre la conveniencia de dicha excepción en el sistema de amparo, una vez que éste ya ha incorporado la posibilidad de la declaratoria general. En la doctrina se ha opinado que la inclusión de esta hipótesis responde al riesgo de generar inconvenientes a la recaudación o la concreción de las políticas públicas y sociales supeditadas a los recursos públicos estatales. De este modo, dicha excepcionalidad obedecería a los fines propios de la materia recaudatoria, y se encontraría en una línea de permitir la satisfacción de los intereses generales en detrimento de los efectos que puede provocar la inconstitucionalidad tributaria en esferas jurídicas individuales.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Para posibles motivaciones por las que pudo preverse la excepción de las normas tributarias véase Hernández Macías, Juan Luis, “La declaratoria general de inconstitucionalidad:

Desde un punto de vista comparado, merece la pena recordar el caso *Naftalin vs. King* resuelto en abril de 1960 por la Corte Suprema de Minnesota, en los Estados Unidos. En este caso, dicha Corte encontró que un tributo era inconstitucional, pero argumentó que esa declaración podría generar problemas a la economía y a la sociedad. Así, aun cuando formalmente correspondía declarar la inconstitucionalidad de la contribución, estimó que los efectos de esta determinación habrían sido más dañinos que benéficos, desde un punto de vista estructural. Ante ello, dicha Corte determinó que, de persistir ese impuesto el año siguiente, sí terminaría por declararlo inconstitucional.<sup>31</sup>

Cabe precisar que en el caso mexicano, desde luego, las normas tributarias no están exentas del control de constitucionalidad, pues pueden ser controvertidas en la vía abstracta, mediante la acción de inconstitucionalidad ante la propia Corte. Sin embargo, para promover la acción, los sujetos legitimados cuentan con el plazo de 30 días naturales a partir de la publicación de la ley. Esta circunstancia no estaría presente en la declaración de inconstitucionalidad de leyes por vía de amparo, previa reiteración de criterios, la cual está diseñada para tener lugar a propósito de la aplicación concreta de la ley en un caso, en cualquier momento que ello ocurra, seguida la secuela procesal del juicio de amparo indirecto. Esto significa que es altamente probable que las normas tributarias declaradas inconstitucionales a nivel jurisprudencial hayan surtido y surtan los efectos nocivos de la inconstitucionalidad en múltiples casos individuales en los que no se haya podido invocar su inconstitucionalidad en algún proceso judicial.

En este terreno, podría ocurrir que, en algún caso, surja la duda acerca de la naturaleza “tributaria” de alguna norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado, por ejemplo, en la jurisprudencia de un tribunal colegiado de circuito. En estos casos, el Acuerdo 15/2013 establece que el ministro presidente de la Corte, antes de notificar a la autoridad emisora, consultará la cuestión dudosa al Pleno en una sesión privada (artículo cuarto *in fine* del Acuerdo referido).

---

análisis del nuevo principio de relatividad”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 38, 2014, pp. 309-311. Para Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, habría sido una solución más adecuada en este tema, permitir a la Suprema Corte hacer un llamado al legislador con el propósito de que él mismo reparara ese problema normativo, así como establecer un plazo razonable para que la declaratoria de inconstitucionalidad pudiera surtir sus efectos plenos de manera diferida, con el fin de afectar lo menos posible la planeación financiera del Estado. Véase *El nuevo juicio de amparo...*, *cit.*, pp. 50 y 217.

<sup>31</sup> El jurista Néstor Pedro Sagüés explica este caso como ejemplo de una interpretación constitucional “previsora”. Véase su libro *La interpretación judicial de la Constitución. De la Constitución nacional a la Constitución convencionalizada*, México, Porrúa-IMDPC, 2013, pp. 35 y 36.

## V. CONSIDERACIÓN CONCLUSIVA

Pese a que ha transcurrido más de un lustro desde su instalación en el sistema de justicia constitucional mexicano, la declaratoria general de inconstitucionalidad en vía de amparo no ha generado todavía ningún pronunciamiento de fondo, y son relativamente pocos los expedientes que se han integrado con motivo de este mecanismo. Sin embargo, consideramos que su previsión normativa es de extraordinaria importancia para el constitucionalismo mexicano, toda vez que tiende a consolidar el principio de supremacía constitucional y convencional, así como a fomentar la generación de mejores condiciones de igualdad de las personas ante la ley,<sup>32</sup> desde el ámbito de su interpretación por los tribunales de la Federación.

En ese sentido, la declaratoria general de inconstitucionalidad está llamada a erigirse en un instrumento clave, tanto para el fomento de diálogos institucionales con el legislador, como para la creación de estándares cada vez más elevados de tutela de los derechos humanos, a partir de casos concretos. Desde esta perspectiva, en la medida en que los pronunciamientos en materia de derechos —relacionados con la regularidad constitucional y convencional de una ley— alcancen una más efectiva e inmediata extensión hacia todas las personas que se sitúen en la misma posición jurídica, la declaratoria general habrá coadyuvado materialmente al robustecimiento del papel de la Suprema Corte en su función de tribunal constitucional, y de garante central del sistema democrático de nuestro país.

---

<sup>32</sup> Cfr. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Artículo 107”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. V, p. 533.



## SISTEMAS DE JURISPRUDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO

Lilia Mónica LÓPEZ BENÍTEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Órganos facultados para crear jurisprudencia.* III. *Entes obligados.* IV. *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.* V. *Los sistemas de integración de jurisprudencia.* VI. *Las facultades legislativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* VII. *La jurisprudencia en el proceso de internacionalización de la justicia.* VIII. *La jurisprudencia, ¿un diálogo judicial?* IX. *Conclusiones.* X. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, a la jurisprudencia se le ha concebido como la interpretación que realiza el Poder Judicial de la Federación (PJF) respecto de la Constitución, las leyes, reglamentos y los tratados internacionales.

En este trabajo abordaremos los órganos que la integran,<sup>1</sup> los sujetos obligados a su cumplimiento y los sistemas para su conformación. Especialmente reflexionaremos sobre la función de los tribunales superiores de justicia al descifrar la norma, la obligatoriedad de la jurisprudencia para el Poder Ejecutivo y las facultades legislativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

También atenderemos a los cambios vertiginosos que impone el mundo globalizado, que obliga a los operadores jurídicos a modificar sus parámetros de actuación, así como a redimensionar el papel protagónico de la impartición de justicia y su interrelación con el proceso de internacionaliza-

---

\* Magistrada del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo, por cuestión de espacio, no se abordará lo relativo a las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para integrar jurisprudencia.

ción, y las consecuencias que genera en los órganos encargados de la tarea de desentrañar las normas.

Este proceso requiere de juzgadores sensibles y de un contacto permanente con la sociedad, a través de la principal herramienta de diálogo con la que cuentan: la jurisprudencia.

## II. ÓRGANOS FACULTADOS PARA CREAR JURISPRUDENCIA

Individualizar la norma al caso concreto genera criterios que suelen reiterarse cuando los supuestos fácticos se caracterizan por su identidad; sin embargo, constitucional y legalmente son limitados los órganos que pueden sustentar pautas de discernimiento que, a la postre, se conviertan en obligatorias.

### 1. *Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados de circuito y plenos de circuito*

La SCJN es el órgano por excelencia facultado para la creación de jurisprudencia, así se advierte del contenido del artículo 94 constitucional, en su párrafo décimo, que dispone que la ley fijará los términos de la obligatoriedad de la jurisprudencia que emitan los tribunales del PJF.

De manera específica, el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación destaca que la SCJN puede establecer jurisprudencia por reiteración, contradicción y sustitución, funcionando en pleno o en salas, lo que permite deducir que los criterios que se adopten, por unanimidad o por mayoría, pueden ser de naturaleza general cuando se trate del pleno, y especializados acorde al conocimiento de cada una de las salas. Además, tiene competencia para conocer de las controversias que se susciten entre plenos de circuito, lo que permite la uniformidad en las decisiones de los tribunales.

Los tribunales colegiados de circuito conocen de los asuntos propios de su competencia,<sup>2</sup> en cuyas resoluciones interpretan, en términos generales, las normas federales y la legislación específica de la entidad federativa de residencia. Sus resoluciones se emiten por unanimidad o por mayoría de votos; en ambos casos conforman jurisprudencia por reiteración.

Los plenos de circuito<sup>3</sup> tienen su justificación y origen en el fortalecimiento de la SCJN como tribunal garante de la Constitución. De esta forma

---

<sup>2</sup> Artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2011.

se consolida a los tribunales colegiados como artífices de la interpretación de legalidad.

Los plenos actúan como órganos de decisión del tema controvertido por dos o más tribunales colegiados pertenecientes a un mismo circuito, cuyo objetivo es homogeneizar las opiniones, a efecto de generar seguridad y certeza jurídicas para los interesados. Las decisiones pueden emitirse por reiteración, contradicción y sustitución, y son de observancia obligatoria para el circuito.

Para su funcionamiento<sup>4</sup> se conforman, como regla general, por un magistrado integrante de cada tribunal colegiado, electo por el pleno del propio órgano jurisdiccional.<sup>5</sup> En los circuitos donde únicamente existen dos colegiados, se componen por la totalidad de las y los magistrados. Además, es de destacarse que en el territorio nacional funcionan plenos especializados y otros de carácter mixto.

## 2. *Tribunales superiores de justicia, ¿deben sustentar criterios de interpretación?*

Como primera aproximación, conforme a lo dispuesto por el artículo 40 constitucional, nuestro país está constituido como una República federal compuesta por estados libres y soberanos; organización que concibe al federalismo como la unión de diversas fuerzas denominadas entidades federativas, que son independientes del poder central, pues cuentan con su propio campo de acción político y jurídico, aunque unidas en una Federación. Cada estado tiene su propia Constitución, con la limitante de no contravenir el pacto federal.

La forma de gobierno adoptada por el pueblo mexicano atempera el presidencialismo, salvaguarda los usos y costumbres en todo el territorio nacional y deja en claro la existencia de los principios de división de poderes y de competencias federal y local.

Ahora, en cuanto a la organización del poder público en los estados,<sup>6</sup> como en la Federación, para su ejercicio se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse más de dos poderes en una sola persona o corporación. Específicamente, el Poder Judicial se ejerce por los tribunales

---

<sup>4</sup> Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de febrero de 2015.

<sup>5</sup> *Ibidem*, artículo 5o. Nombramiento que no podrá recaer en su presidente.

<sup>6</sup> Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que establezca la propia Constitución, y se deposita su ejercicio en jueces y magistrados.

Acorde a lo señalado, si contamos con tribunales superiores de justicia que actúan a través de las decisiones jurisdiccionales de personas probas y honorables, autónomas e independientes, que además conocen de la problemática local, así como de los usos y costumbres propios de la entidad, ¿cuál es la razón para que sus criterios no sean considerados como pautas de interpretación?

La respuesta, aunque simple y lógica, no impide que sea motivo de reflexión. Simple, si atendemos a que la propia Constitución, en su artículo 49, prevé que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes; en tanto que del diverso 94, párrafo décimo, se advierte que la creación de jurisprudencia corresponde a los tribunales del PJJF y a los plenos de circuito; es decir, los poderes judiciales locales son excluidos de esa facultad. Lo lógico reside en dotar de certeza jurídica a los usuarios del sistema de justicia y unificar en lo posible a todos los tribunales a nivel nacional.

No obstante, la respuesta podría ser diversa si en lugar de llamar a la apreciación de los tribunales de justicia locales *jurisprudencia*, se le denominara como *reglas o pautas de interpretación*, pues no debemos perder de vista, como ya lo destacamos, que los juzgadores locales conocen de la composición pluricultural de la nación, lo que generaría una interpretación propia de la región, que serviría como parámetro para los juzgadores locales, sin trastocar la obligatoriedad de la jurisprudencia de los órganos facultados para su creación.

### III. ENTES OBLIGADOS

Los sujetos obligados pueden clasificarse en tres grupos,<sup>7</sup> dependiendo del órgano que emita la jurisprudencia:

#### 1. *Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados y plenos de circuito*

La jurisprudencia de la SCJN, del Pleno o de las salas, reviste el carácter obligatorio para los plenos de circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, y para todos los tribunales y juzgados fe-

---

<sup>7</sup> Artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

derales y locales del país, así como para los tribunales militares, administrativos y del trabajo, federales y locales, en el caso de los dos últimos. Además, la jurisprudencia del Pleno también es obligatoria para las salas de la Corte.

En tanto los entes obligados por la jurisprudencia de los tribunales colegiados, con excepción del Pleno y las salas del máximo tribunal, los plenos de circuito y colegiados de otros circuitos, son los tribunales unitarios y los juzgados de distrito, los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo locales y federales con sede en la entidad federativa donde se emitan los criterios, los tribunales militares, así como los tribunales colegiados del propio circuito.

La jurisprudencia de los plenos de circuito resulta obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, los órganos jurisdiccionales del orden común de la entidad federativa, y para los tribunales administrativos y del trabajo de la misma demarcación.

## *2. El Poder Ejecutivo como ente obligado*

La jurisprudencia goza del estatus de obligatoriedad para quienes juzgan. Por tanto, la reflexión estriba en ponderar si a los poderes ejecutivos en su amplia concepción, como autoridad administrativa, debe considerárseles sujetos compelidos por la jurisprudencia, e incluso si están forzados, más allá de su aplicación, a la creación de políticas de Estado derivadas de ese deber.

El Ejecutivo no está supeditado formalmente a la interpretación de los órganos que crean jurisprudencia y, bajo esa lógica, mucho menos a su acatamiento. Sin embargo, no debemos olvidar que la SCJN, a través de sus fallos, incide en la conformación de políticas públicas que, en estricto sentido, corresponden al Ejecutivo.

Esta actividad jurisdiccional, que culmina con la producción de políticas eminentemente administrativas, es palpable cuando nuestro máximo tribunal sienta precedentes a través de las decisiones que adopta al resolver primordialmente acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

## IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como se ha adelantado, y acorde con lo previsto en el artículo 105 constitucional, a la SCJN corresponde conocer de estos medios de control que

cumplen un objetivo prioritario en un Estado federal, donde la democracia, la división de poderes y la supremacía constitucional deben ser protegidas en aras de preservar y defender al Estado constitucional de derecho.

### 1. *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*

Por controversia constitucional<sup>8</sup> se entiende el medio de control que puede ser promovido por algún nivel, poder u órgano de gobierno, para que sea revisada la constitucionalidad de una norma general o de un acto concreto, con la finalidad de declarar su invalidez por estimarse violatorio del sistema de distribución de competencias o del principio de división de poderes. A través de un juicio se protegen los sistemas de gobierno y de división de poderes respecto de normas, actos y tratados internacionales que no sean acordes con la Constitución federal.

La controversia constitucional se dirime ante la SCJN, funcionando en Pleno o en salas, quien pone fin a la disputa mediante el dictado de una sentencia que delimita los alcances y efectos de una norma general, un acto o un tratado internacional, y en cuyos puntos resolutivos se declara la validez o invalidez de lo impugnado.

A la acción de inconstitucionalidad<sup>9</sup> se le define como el medio de control a través del cual se analiza la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional y la Constitución federal, a efecto que se declare, con efectos generales, la invalidez de la norma inconstitucional. Su objeto consiste en desentrañar, por virtud de un control abstracto, si el contenido de una ley o un tratado se encuentra en oposición con alguna norma, a efecto de preservar la supremacía constitucional. La sentencia tiene como único soporte la Constitución, a partir de la cual se declara la validez o invalidez de la norma o tratado cuestionado.

### 2. *Jurisprudencia que deriva de los medios de control constitucional*

¿Por qué abordar en un apartado especial a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad? La respuesta salta a la vista, pues estos medios de control, además de salvaguardar a la Constitución, dotan a la SCJN de facultades que patentizan su investidura como tribunal

---

<sup>8</sup> *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, pp. 16 y 17.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 74.

constitucional que, a través de sus decisiones, se convierte en garante del federalismo.

Las resoluciones emitidas por al menos ocho votos adquieren el carácter de obligatorias.<sup>10</sup> Esta peculiaridad constituye el engranaje perfecto para crear jurisprudencia, pues basta que una sola ejecutoria del Pleno sea aprobada por mayoría calificada, para que integre criterios por reiteración o contradicción.

Los puntos resolutivos de la sentencia cobran verdadera relevancia, dado que justamente en ellos se determina la validez o invalidez de lo impugnado.

## V. LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### 1. *Jurisprudencia por reiteración de criterios*

Se integra cuando un mismo criterio se reitera<sup>11</sup> en cinco sentencias no interrumpidas por una en contrario. La votación es fundamental para su integración. Si se trata del Pleno, debe ser de cuando menos ocho votos, y para el caso de las salas, de cuatro votos.

Para los tribunales colegiados de circuito no aplica lo relativo a la votación; sin embargo, resulta lógico que las que den pauta a la creación de jurisprudencia deben sustentarse al menos por mayoría de votos de sus integrantes.

### 2. *Jurisprudencia por contradicción de tesis*

Se conforma al resolver la contradicción de criterios<sup>12</sup> emitidos por las salas de la SCJN, los plenos de circuito o los tribunales colegiados de circuito. El propósito de definir la opinión que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, radica en descartar la inseguridad que genera la disparidad de opiniones para resolver asuntos con idénticas características, pero, especialmente, el objetivo se ciñe a preservar la unidad en la interpretación de

---

<sup>10</sup> Artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>11</sup> Artículos 222 a 224 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>12</sup> *Ibidem*, artículos 225-227.

las normas jurídicas, lo que a la par conlleva a fijar su sentido y alcance para contribuir a la certeza jurídica en su aplicación.

La contradicción de tesis debe denunciarse por personas u órganos legitimados. En términos generales, pueden denunciar los ministros, los plenos de circuito, los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, así como los jueces de distrito; además, el Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico; el procurador General de la República, y las partes en los asuntos de los que emanan los criterios discrepantes.

Es interesante destacar lo que al parecer constituye una omisión de carácter legislativo, pues no se dotó de facultades para denunciar a los magistrados de los tribunales unitarios de circuito. Como no existe razón lógica ni jurídica para considerar deliberada dicha exclusión, y dada la importancia de la labor que desempeñan como aplicadores de la norma, consideramos que el legislador debe incorporar, a partir de la reforma correspondiente, a los titulares de estos órganos como personas legitimadas para denunciar.

En otro orden, el órgano competente para unificar criterios puede acoger alguno de los sostenidos por los contendientes, sustentar uno diverso a los discrepantes e incluso declarar inexistente o sin materia la contradicción. Dicha competencia corresponde al Pleno de nuestro máximo tribunal cuando se trate de los criterios de sus salas o cuando, por la naturaleza del asunto, corresponda al conocimiento exclusivo del propio Pleno; al Pleno o a las salas de la SCJN si la confrontación de tesis es entre plenos de diferentes circuitos, entre plenos en materia especializada de un mismo circuito o de tribunales colegiados de diversa materia o circuito.

Finalmente, la competencia reside en los plenos de circuito cuando deban pronunciarse para resolver la divergencia de interpretaciones sobre idéntico punto jurídico entre dos o más tribunales colegiados del propio circuito.

### 3. *Jurisprudencia por sustitución*

La jurisprudencia por sustitución<sup>13</sup> surge cuando las tesis reemplazadas fueron obtenidas por reiteración o contradicción. La sustitución debe ser solicitada por persona u órgano legitimado. A los tribunales colegiados de circuito, por petición de alguno de sus integrantes, corresponde formular la solicitud al pleno de circuito, que procederá al cambio de criterio únicamente si se logra una votación calificada de las dos terceras partes de sus

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, artículo 230.



integrantes. En otro orden, corresponde a la mayoría de magistrados que componen el pleno de circuito formular la solicitud al Pleno o a las salas de la SCJN. A las salas, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, les compete solicitar al Pleno la sustitución.

La votación idónea para la sustitución y generación de jurisprudencia es de al menos cuatro votos cuando se trata de las salas, y de ocho si corresponde al Pleno.

## VI. LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El supremo poder de la Federación, para su ejercicio, se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Mucho se ha discutido respecto a si el poder público puede dividirse, o si lo divisible son sus funciones. Con independencia de la respuesta, lo cierto es que cada uno asume formalmente funciones propias de su actividad natural, y otras que, desde la visión material, se vinculan con la naturaleza del acto.

De esta forma, el Poder Judicial realiza actos formalmente jurisdiccionales cuando interpreta la norma, pero materialmente legislativos cuando define su sentido y alcance. Facultades que conllevan a la creación de normas generales y abstractas, no desde la óptica del legislador, sino desde la definición jurisdiccional de la propia norma.

En este orden, la SCJN materialmente realiza funciones legislativas cuando al conformar jurisprudencia fija criterios de interpretación autónomos de la resolución jurisdiccional, que se identifica con el acto de emitir una sentencia o de unificar criterios al resolver contradicciones de tesis o al sustituir las ya existentes. A través de este proceso desentraña las normas, cuyo alcance resulta obligatorio en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo.

Mención aparte merece la actuación de la Corte cuando los criterios tienen como fuente la invalidez de una norma o un acto con motivo de la resolución de los medios de control de constitucionalidad, pues en ellos se destacan las omisiones legislativas y se marcan al legislador las pautas de actuación correspondientes.

En este punto, la discusión se centra en definir si se invaden facultades de otro poder al atribuirse las que no le son propias. Sin ánimo de polemizar, para el cabal cumplimiento de las funciones del Estado, deben tenerse presentes los principios que surgen de la división de poderes, pero no con

una visión rígida, sino con la flexibilidad que un Estado constitucional y democrático de derecho exige, donde incluso la producción normativa nacional ya no resulta suficiente para dirimir controversias jurisdiccionales, lo que ha obligado a analizar y resolver con una dimensión tan amplia que traspasa lo propio, y que además exige coordinación entre los órganos del Estado.

Se hace patente que, además de fortalecer a la SCJN como un auténtico tribunal constitucional, lo dota de una fuerza decisoria de gran envergadura, que lo convierte en un poder con extraordinaria fuerza política, pues con sus sentencias determina el modelo de actuación que se traduce, en muchas ocasiones, en la creación de políticas públicas que inciden en el Estado mexicano. Se convierten en “legisladores de un sistema en el que no hubiera Poder Judicial que pudiera invalidar las leyes...”<sup>14</sup>

## VII. LA JURISPRUDENCIA EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA JUSTICIA

La globalización, como fenómeno social, impone nuevos paradigmas que obligan a replantear la actividad de un Estado respecto de su relación e interacción para con otros. En este aspecto, el concepto de soberanía adquiere una nueva dimensión, derribando las barreras de espacios y tiempos, para integrar a los Estados en un concepto de aldea global, cuyo impacto repercute en todos los ámbitos de la organización sociopolítica de una nación, incluyendo la justicia.

Bajo el concepto clásico de soberanía en su perspectiva externa, los Estados se presentaban como fortalezas cerradas, protegidas por el principio de la no injerencia. En esta óptica, surgían fenómenos como la *lucha entre soberanías* o la *coexistencia de soberanías* que concluían con la creación de relaciones horizontales y paritarias, y normas en cuya formación habrían participado libremente los propios Estados; en síntesis, un gobierno supranacional o incluso mundial.<sup>15</sup>

Desde el punto de vista jurídico, se entendía a la persona soberana del Estado como un sujeto unitario, abstracto y capaz, cuyo derecho era creado exclusivamente por el Estado y puesto únicamente a su servicio. Se estable-

---

<sup>14</sup> Posner, Richard A., *Cómo deciden los jueces*, trad. de Victoria Roca Pérez, Madrid, Ubi-jus, 2008, p. 99.

<sup>15</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, 10a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011, pp. 9-11.

cía a la soberanía como el punto de partida y de retorno del derecho del propio Estado.<sup>16</sup>

Esta noción ya no puede reconocerse como realidad política operante, debido a fenómenos como el pluralismo político y social, que se opone a la idea clásica de la soberanía estatal; la formación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado; la progresiva institucionalización de contextos que integran sus poderes en dimensiones supraestatales, sustrayéndolos a la disponibilidad de los Estados particulares, y la atribución de derechos a los individuos, que pueden invocarlos ante jurisdicciones internacionales frente a los propios Estados a los que pertenecen.<sup>17</sup>

Todos impulsados por el fenómeno globalizador que impide la permanencia de un Estado en una esfera aislada de la comunidad internacional, y que obliga a replantear la ductilidad de figuras clásicas como la soberanía.

En este sentido, los órganos encargados de la formación de jurisprudencia, en su papel de juzgadores, deben atender a los principios y directrices impuestos por el derecho internacional. Incluso, Rosalyn Higgins, ex presidenta de la Corte Internacional de Justicia, señala que en el mundo actual ningún juez nacional puede darse el lujo de no conocer los requisitos del derecho internacional, ya que este derecho forma parte del derecho nacional, y los actos del Poder Judicial representan un compromiso en la responsabilidad internacional del Estado.<sup>18</sup>

Tal es el caso, que se ha buscado a través de distintos instrumentos internacionales pugnar por el bienestar social de manera universal, donde incluso un tribunal continental puede tomar decisiones sobre un Estado parte, lo que establece una nueva visión del concepto de soberanía en las naciones modernas.

Como consecuencia, de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Campo Algodonero*, *Radilla Pacheco* y *Rosendo Cantú* devino una serie de cambios al sistema jurídico mexicano, entre los que se encuentran las reformas constitucionales de 2011, que imponen una visión integral de los derechos humanos y generan una obligación ineludible para todos los operadores jurídicos, con especial referencia

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Citado por Sepúlveda, Bernardo, “La Corte Internacional de Justicia. Interpretación constitucional por cortes supremas y la función de otras ramas de gobierno”, en SCJN-ONU, *Un diálogo entre jueces. Trabajos de la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas Constitucionales y Regionales (México, 2012)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014, pp. 14 y 15.

a quienes juzgan, pues imprime la necesidad de profundizar y estudiar el acervo normativo, jurisprudencial y doctrinal en materia de derechos fundamentales, tanto en el ámbito interno como en el internacional, acorde con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano.<sup>19</sup>

En este aspecto, cobran especial relevancia las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en todas las controversias sometidas a su jurisdicción, y no exclusivamente en las que el Estado mexicano es parte, las que deben observarse desde un punto de vista de *cosa interpretada y no de cosa juzgada*, como fuentes de derecho que analizan y definen los alcances de las convenciones y tratados de los cuales México es parte, que fijan las directrices de actuación en *pro* de la defensa y protección de los derechos fundamentales de las y los gobernados.

El papel del PJE, a través de sus órganos encargados de la emisión de jurisprudencias, es fundamental para lograr los objetivos de bienestar social con la adopción de un sistema de respeto irrestricto de los derechos humanos, por lo que resulta inminente ajustar su actividad interpretativa a los criterios impuestos por los tribunales internacionales.

En efecto, los criterios exegéticos que materializan la interpretación constitucional y convencional, una vez resueltos por los tribunales nacionales, vinculan a los de menor jerarquía, en la medida en que los Estados deben ceñirse a cualquier acuerdo ulterior sobre las interpretaciones que se generen sobre puntos específicos. Lo que conlleva a aplicar disposiciones constitucionales y convencionales al integrar los contenidos de los derechos fundamentales a casos concretos, dentro de un proceso de internacionalización de los sistemas y comportamientos judiciales, en el que el apuntalamiento soberanista del derecho ha cedido al imperio de los derechos humanos.<sup>20</sup>

## VIII. LA JURISPRUDENCIA, ¿UN DIÁLOGO JUDICIAL?

La actividad de los juzgadores se encuentra en un momento histórico de evolución en cuanto al pensamiento, actuación y creación del derecho. Por tanto, la actividad jurisprudencial ha dejado de ser la simple interpretación de la ley, para dar voz a la voluntad formal del legislador. La realidad que se vive exige un cambio de paradigmas que parte de una reinterpretación acerca de lo que

---

<sup>19</sup> Herrerías, Ignacio y Rosario, Marcos del, *El control de constitucionalidad y convencionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma (2007-2012)*, México, Ubijus, 2012, p. 20.

<sup>20</sup> Silva Meza, Juan N., “El diálogo jurisprudencial en la internacionalización de los derechos humanos: el turno de la justicia mexicana”, en SCJN-ONU, *Un diálogo entre jueces...*, cit., pp. 61-86.

es el derecho y la justicia, lejos de simplemente crear y hacer cumplir la ley formalmente válida.<sup>21</sup>

La jurisprudencia, como actividad jurisdiccional, trasciende como herramienta de diálogo para los juzgadores, pues permite la construcción del andamiaje jurídico de nuestro sistema, a partir de la fijación de criterios, así como de su contraposición, con lo que se pretende dar voz a las exigencias de la sociedad, acorde a la realidad social, política y jurídica que enmarca el contexto de las decisiones.

El sistema constitucionalmente establecido para la emisión de jurisprudencia resulta también una herramienta de certeza jurídica, pues permite a las personas usuarias de los sistemas de justicia conocer la forma en que los juzgadores federales deciden al resolver los problemas que aquejan a la sociedad.

La jurisprudencia, como herramienta de diálogo, se circunscribe en un espacio de intercambio basado en la retroalimentación a partir del conocimiento de las sentencias, así como del reconocimiento de la conformación multicultural de nuestro país, siempre en la búsqueda de garantizar y proteger los derechos humanos acorde a las directrices internacionales.

Este diálogo parte de la necesidad de que todas las decisiones deben surgir de reglas mínimas que permitan garantizar el ejercicio de derechos y satisfacción de necesidades para todas las personas, con la intención de conformar un Estado que reconozca la configuración política adecuada para dar cabida a las demandas de las minorías nacionales en la concepción de heterogeneidad y diversidad social,<sup>22</sup> palpables a todo lo largo y ancho de la nación, que no resultan ajenas a la actividad jurisprudencial.

Finalmente, la jurisprudencia es la oportunidad que tiene el Poder Judicial de la Federación de reafirmar su posición en la conformación de un Estado constitucional y democrático de derecho, a partir de atender las demandas sociales cuya exigencia es la configuración de un sistema de intercambio, donde la defensa y protección de los derechos humanos como la dignidad, la libertad y la igualdad, entre otros principios y valores, sea su razón de ser, basado en la idea de la aldea global, en su objetivo único: impartir justicia.

---

<sup>21</sup> Rojano Esquivel, José Carlos, “Del juez Hércules al juez *spoudaios*. Hacia un nuevo concepto de justicia”, *Ética y justicia. Reflexiones y planteamientos intemporales*, cit., p. 169.

<sup>22</sup> Rascado Pérez, Javier, “Ética y justicia en un mundo globalizado”, en Jiménez Gómez, Juan Ricardo *et al.* (coords.), *Ética y justicia. Reflexiones y planteamientos intemporales*, cit., p. 199.

## IX. CONCLUSIONES

*Primera.* El andamiaje para la integración de la jurisprudencia permite contar con reglas claras en su creación y aplicación, para dotar de certeza jurídica a las personas usuarias del sistema de justicia.

*Segunda.* Los magistrados de los tribunales superiores de justicia también interpretan la norma, acorde al conocimiento de su problemática local, cultura, usos y costumbres, por lo que generan *reglas o pautas de interpretación* útiles para los órganos de su entidad, por lo que no debe descartarse su regulación.

*Tercera.* El Poder Ejecutivo formalmente no está compelido por la obligatoriedad de la jurisprudencia; pese a ello, materialmente da puntual cumplimiento incluso al generar políticas públicas y al solventar con nueva normativa las omisiones legislativas. Por ende, es indispensable que este deber se adicione al artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Cuarta.* Se propone la reforma del artículo 227 de la Ley de Amparo, para incluir a los magistrados de los tribunales unitarios de circuito como legitimados para denunciar contradicciones de tesis.

*Quinta.* La SCJN realiza actos materialmente legislativos cuando define el sentido y alcance de las normas, generando nuevas disposiciones generales, abstractas e impersonales. Es un órgano de decisión con poder político que incide en la construcción del Estado constitucional y democrático de derecho, al definir, a través de sus sentencias, políticas públicas de Estado.

*Sexta.* La defensa de los derechos humanos se encuentra en un proceso de internacionalización que da pie a la aceptación y apertura de jurisdicciones supranacionales, cuyos criterios deben servir como marco de referencia a los que debe ajustarse la jurisprudencia nacional, con el firme propósito de contar con herramientas que hagan patente la tutela de los justiciables en la aspiración de universalización en que se encuentra inmersa la justicia.

*Séptima.* El fortalecimiento del Estado democrático se robustece por la actividad jurisdiccional, en particular por los criterios jurisprudenciales, entendidos como una herramienta de diálogo entre los jueces y la sociedad para lograr el equilibrio y vigencia de los principios constitucionales, con lo que se dota de orden y cohesión al sistema jurídico, político y económico del Estado mexicano.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- HERRERÍAS, Ignacio y ROSARIO, Marcos del, *El control de constitucionalidad y convencionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma (2007-2012)*, México, Ubijus, 2012.
- Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- POSNER, Richard A., *Cómo deciden los jueces*, trad. de Victoria Roca Pérez, Madrid, Ubijus, 2008.
- RASCADO PÉREZ, Javier, “Ética y justicia en un mundo globalizado”, en JIMÉNEZ GÓMEZ, Juan Ricardo *et al.* (coords.), *Ética y justicia. Reflexiones y planteamientos intemporales*, México, Porrúa, 2014.
- ROJANO ESQUIVEL, José Carlos, “Del juez Hércules al juez *spoudaios*. Hacia un nuevo concepto de justicia”, *Ética y justicia. Reflexiones y planteamientos intemporales*, México, Porrúa, 2014.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, 2a. reimpr., México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- SEPÚLVEDA, Bernardo, “La Corte Internacional de Justicia. Interpretación constitucional por cortes supremas y la función de otras ramas de gobierno”, en SCJN-ONU, *Un diálogo entre jueces. Trabajos de la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas Constitucionales y Regionales (México, 2012)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014.
- SILVA MEZA, Juan N., “El diálogo jurisprudencial en la internacionalización de los derechos humanos: el turno de la justicia mexicana”, en SCJN-ONU, *Un diálogo entre jueces. Trabajos de la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas Constitucionales y Regionales (México 2012)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014.
- Sistemas de integración de la jurisprudencia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, 10a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011.

*El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, tomo II, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 18 de abril de 2017 en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de febrero 2309, colonia San Jerónimo Chicahualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 0172 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 70 x 95 de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).



**C**on motivo de los cien años de la Constitución de 1917, el propósito de este libro es conjuntar las reflexiones de los más importantes expertos en el juicio de amparo, quienes operan, aplican, interpretan, estudian o investigan cotidianamente esta garantía constitucional. La obra se orienta hacia un doble objetivo: el primero es conmemorar el centenario de nuestra Constitución de Querétaro desde la perspectiva del juicio de amparo como medio de sujeción del poder a la ley fundamental y de tutela efectiva de los derechos humanos; el segundo es dar cuenta de problemas y posibles soluciones al sistema del derecho de amparo a partir del pensamiento histórico, la operatividad actual del derecho procesal constitucional, y el planteamiento de retos de futuro en los albores de un nuevo ciclo constitucional.



TEXTOS PARA CONMEMORAR  
*el centenario de la*  
*Constitución*



[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

