

## DEL AMPARO NACIONAL AL AMPARO INTERNACIONAL<sup>1</sup>

Eduardo FERRER MAC-GREGOR

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Derecho procesal constitucional de las libertades.* III. *El amparo mexicano y su proyección en Europa, Latinoamérica e instrumentos internacionales.* IV. *La insuficiencia del Juicio de Amparo Federal como instrumento protector de los derechos humanos en México.* V. *Nacimiento y resurgimiento del amparo local.* VI. *El proceso de amparo trasnacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* VII. *Necesidad de un sistema integral.*

### I. INTRODUCCIÓN

En los últimos cincuenta años, la discusión en los ámbitos filosófico, político y jurídico acerca de los derechos humanos se ha intensificado como nunca antes en la historia de los pueblos. Los derechos humanos se han convertido en un referente inexcusable de la modernidad; un “signo de los tiempos” como lo significara Norberto Bobbio.<sup>2</sup> Los derechos y sus garantías —que han sufrido un notable fenómeno

<sup>1</sup> Ponencia preparada para el XVII Congreso Mexicano de Derecho Procesal y VI Curso Anual de Preparación y Capacitación para profesores de Derecho Procesal (ciudad de México, 18-21, julio, 2004). Los planteamientos surgen de la intervención del suscrito en el Seminario sobre instrumentos de protección regional e internacional de derechos humanos, panel 3: “La incorporación práctica de las recomendaciones y estándares internacionales en la protección de los derechos humanos en México”; Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Distrito Federal, 20 y 21 de mayo de 2004.

<sup>2</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel, y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Presentación”, en *Compendio de derechos humanos. Textos. Prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. IX.

expansionista—, son los elementos que dan cabal significado al Estado democrático de nuestro tiempo.

Este fenómeno ha producido una creciente atención en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas. Con independencia de los tribunales penales internacionales (Nüremberg, Tokio, ex Yugoslavia, Ruanda y el Tribunal Penal Internacional) o de la Corte Internacional de Justicia,<sup>3</sup> se han creado auténticas jurisdicciones regionales a nivel interamericano, europeo y africano, que de manera particular protegen a los derechos humanos, de manera complementaria y subsidiaria a los sistemas existentes a nivel interno de cada Estado.

En nuestro país el tradicional juicio de amparo, consagrado a nivel federal, debido a los documentos constitucionales de 1847, 1857 y 1917, resulta en la actualidad insuficiente para lograr una adecuada, completa y eficaz tutela de dichos derechos, como se pone de manifiesto, en primer lugar, por las iniciativas de reforma constitucional y legal, sobre derechos humanos presentada por el ejecutivo federal (abril, 2004), y de la Nueva Ley de Amparo (que de aprobarse abrogaría a la actual legislación de 1936);<sup>4</sup> en segundo término, al incorporarse otros mecanismos a nivel federal, jurisdiccionales y no jurisdiccionales; y tercero, al crearse, a partir del año 2000, auténticas jurisdicciones constitucionales en el ámbito estatal (Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Chiapas, Quintana Roo, Guanajuato y Nuevo León), en algunos de ellos restableciendo el *amparo local* y reivindicando las ideas de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá a quien se atribuye la consagración del juicio de amparo en la Constitución yucateca de 1841.

Esta doble dimensión del amparo nacional (local y federal), se complica debido al reconocimiento que el Estado mexicano efectuó de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Dere-

<sup>3</sup> Si bien esta Corte no tiene como finalidad expresa la protección de los derechos humanos, en algunos fallos lo ha realizado, como recientemente en el caso "Avena y otros nacionales mexicanos". El fallo de 31 de marzo de 2004 sostuvo que Estados Unidos violó reiteradamente sus obligaciones derivadas de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, respecto a más de 50 mexicanos condenados a la pena de muerte en los estados de California, Texas, Illinois, Arizona, Arkansas, Florida, Nevada, Ohio, Oklahoma y Oregón.

chos Humanos en diciembre de 1998, que implica la aceptación de una auténtica jurisdicción trasnacional al conocer de un *amparo internacional*, cuyos efectos vinculantes han llegado a declarar sin efectos leyes de congresos locales (caso "Barrios Altos") o a ordenar reformas legislativas internas, incluyendo cambios al texto constitucional (caso "La última tentación de Cristo"),<sup>5</sup> que implica necesariamente redimensionar los conceptos tradicionales de soberanía nacional, supremacía constitucional y de cosa juzgada.

Las implicaciones y correcta articulación entre las tres dimensiones que actualmente operan al juicio de amparo en México: local, federal e internacional, constituye uno de los mayores retos que afrontan los juristas de nuestro país.

## II. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES

Hace casi medio siglo Mauro Cappelletti<sup>6</sup> difundió la idea de estudiar, de manera sistemática, aquellos instrumentos previstos a nivel constitucional para la protección directa de los derechos humanos. A este sector que denominó *jurisdicción constitucional de la libertad* y que ha seguido un importante sector de la doctrina contemporánea,<sup>7</sup> deben agregarse los que Fix-Zamudio ha desarrollado siguiendo las ideas del procesalista italiano, con la denominación de *jurisdicción constitucional orgánica* y *jurisdicción constitucional trasnacional*.

<sup>4</sup> El proyecto de Nueva Ley de Amparo que elaboraran ocho destacados juristas mexicanos y avalada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se convirtió en iniciativa de ley en el presente año, al haber sido acogida la propuesta por un grupo de senadores. Un análisis profundo y detallada de esta propuesta se encuentra en el libro ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002.

<sup>5</sup> Sobre estos dos casos, véase GÓMEZ PÉREZ, Mara, *La protección internacional de los derechos humanos y la soberanía nacional*, México, Porrúa, Breviarios Jurídicos, núm. 8, pp. 29-41.

<sup>6</sup> *La giurisdizione costituzionale della liberta*, Milán, 1955. Existe traducción al español por Héctor Fix-Zamudio, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, UNAM, 1961.

<sup>7</sup> Cfr., entre otros, FIX-ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, pp. 205 y ss.; CASCAJO CASTRO, José Luis, "La jurisdicción constitucional de la libertad", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1975, núm. 199, pp. 148 y ss.

Utilizando la terminología actual de *derecho procesal constitucional*,<sup>8</sup> seguida por constitucionalistas y procesalistas latinoamericanos, esta materia bien podría dividirse para efectos de estudio y partiendo de las ideas de los juristas mencionados en:

- a) *Derecho procesal constitucional de las libertades*, que comprende el estudio de aquellos instrumentos consagrados en los textos fundamentales para la protección de los derechos humanos, es decir, para salvaguardar la parte dogmática de la Constitución;
- b) *Derecho procesal constitucional orgánico*, que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos para proteger las atribuciones y competencias constitucionales de los órganos y poderes del estado;
- c) *Derecho procesal constitucional trasnacional*, que comprende el análisis de la protección de ciertos instrumentos internacionales que previamente han sido reconocidos y aceptados por los estados, y el reconocimiento por parte de éstos de auténticas jurisdicciones para la protección de los derechos humanos, previstos en los tratados y convenciones internacionales. En esta dirección se dirigen las Cortes Europea, Interamericana y Africana de Derechos Humanos; y
- d) *Derecho procesal constitucional local*, que ha tenido cierto desarrollo en los países de régimen federal o provincial, de tal suerte que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger las constituciones, ordenamientos o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas.

Estos cuatro sectores no pueden estudiarse aisladamente, en tanto que constituyen un sistema integral de protección cuando se trata de los derechos humanos. En realidad el denominado *derecho procesal constitucional de la libertad* se contiene en los otros tres sectores, si

<sup>8</sup> Existe una corriente de sustituir las expresiones de "justicia o jurisdicción constitucional" por la de "derecho procesal constitucional". A tal extremo que son numerosas las obras latinoamericanas que llevan ese título y recientemente se ha creado el *Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, y existe una *Revista Iberoamericana* sobre la materia, auspiciada por dicho Instituto, publicada por la editorial Porrúa.

se tiene en cuenta que los instrumentos diseñados para la protección de la parte orgánica de la constitución (en nuestro sistema las controversias constitucionales y el control abstracto de inconstitucionalidad de leyes) también pueden, en algunos casos, proteger la parte dogmática; y existen además instrumentos específicos de carácter jurisdiccional a nivel local o estadual, así como a nivel trasnacional, como veremos más adelante.

### III. EL AMPARO MEXICANO Y SU PROYECCIÓN EN EUROPA, LATINOAMÉRICA E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Resulta paradigmático la manera en que un instrumento jurídico protector de origen nacional, como lo es el juicio de amparo mexicano, se ha proyectado hacia su implementación en el orden jurídico de otras naciones y a nivel internacional.

Con independencia de los antecedentes remotos en el derecho romano (*homine libero exhibendo*<sup>9</sup> e *intercessio tribunicia*),<sup>10</sup> en el inglés (*habeas corpus*) y en el español (procesos aragoneses del medioevo),<sup>11</sup> se ha considerado por la mayor parte de la doctrina que el amparo constituye una institución genuinamente mexicana, al haberse previsto por primera vez en la Constitución yucateca de 1841 (arts. 8o., 9o. y 62) y acogido a nivel federal, primero en el Acta de Reformas de 1847 (art. 25) y posteriormente, en las constituciones de 1857 (arts. 100 y 101) y en la actual de 1917 (arts. 103 y 107), sirviendo como paradigma a diversas legislaciones de Latinoamérica y de España y algunos otros países europeos.

Es cierto que durante la Edad Media aparece, en el Reino de Aragón, una figura encargada de velar por el cabal cumplimiento de los diversos fueros, conocido como el "justicia mayor", quien en sus resoluciones utilizaba ya la palabra "amparar", con lo que se

<sup>9</sup> Cfr. La Ley I, lib. XLIII, tít. XXIX del *Digesto*.

<sup>10</sup> Cfr. BATIZA, Rodolfo, "Un pretendido antecedente remoto del amparo" en *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 4, abril-junio de 1947, vol. I, pp. 429-437.

<sup>11</sup> Sobre los procesos forales aragoneses y la figura del "justicia mayor" hay amplia bibliografía, dentro de la que destacan las obras de FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, 1971; LÓPEZ DE HARO, Carlos, *La Constitución y libertades de Aragón y el justicia mayor*, Madrid, Reus, 1926; BONET NAVARRO, Ángel, *Procesos ante el justicia de Aragón*, Zaragoza, Guara, 1982.

considera que es el ordenamiento castellano la vía a través de la cual se introduce dicho vocablo como sinónimo de protección de derechos en la América española.<sup>12</sup>

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

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

Durante la etapa de gobierno español, también existió otro mecanismo, bautizado por el historiador y jurista Andrés Lira González como "amparo colonial", que se configuraba como un interdicto para la protección de derechos personales, que se hacía valer ante los virreyes o capitanes generales. Se trata de un instrumento antecedente del amparo mexicano toda vez que en sus resoluciones los virreyes y otras autoridades superiores "amparaban" en contra de actos de autoridades de inferior rango, o inclusive, contra actos de particulares que se encontraban en situación ventajosa con respecto al protegido, debido a su evidente posición social o poder real dentro de la sociedad novohispana.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España, Estudio de derecho comparado*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 3-18.

<sup>13</sup> Cfr. LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, México, FCE, 1972, p. 7.

Es debido a la influencia del derecho constitucional de Estados Unidos que en el pensamiento de los considerados padres del juicio de amparo mexicano, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, se posibilita el surgimiento de este instrumento procesal a través del conocimiento que adquirieron de la obra clásica de Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, traducida al español en 1836 por Sánchez de Bustamante,<sup>14</sup> y en menor intensidad, a través de la obra *El Federalista*, que se conoció de manera fragmentada por traducciones al español, publicadas en periódicos mexicanos entre los años de 1827 y 1830. De ahí la influencia estadounidense de la *judicial review*, pues el producto de ese "trasplante legal" produjo una institución tutelar diversa debido al trasfondo hispánico cultural de más de tres siglos, perteneciente al sistema romano canónico.

El juicio de amparo ha sido trasladado y adoptado de manera progresiva por la mayoría de los textos fundamentales latinoamericanos, aunque en algunos de ellos con denominaciones distintas: Argentina (art. 34), Bolivia (art. 19), Brasil (*mandado de segurança*, art. 5o.), Chile (recurso de protección, art. 21), Colombia (tutela jurídica, art. 86), Costa Rica (art. 48), El Salvador (art. 182.1), Guatemala (art. 265), Honduras (art. 183), Nicaragua (art. 188), Panamá (art. 50), Paraguay (art. 134), Perú (art. 200), Uruguay (art. 7o.)<sup>15</sup> y Venezuela (art. 27).

Lo mismo ha sucedido en Europa, en donde en algunos países como Alemania, Austria, España y Suiza existe un recurso similar que, incluso, suele traducirse con la misma denominación de *recurso de amparo*. El caso del recurso de amparo español resulta significativo al haberse introducido en la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931 (art. 121-b), debido a las enseñanzas del constitucionalista mexicano Rodolfo Reyes Ochoa (hijo del general Bernardo Reyes y hermano del escritor y diplomático Alfonso Reyes) que radicó cerca de cuarenta años (1914-1954) en territorio español por

<sup>14</sup> Existe una reimpresión publicada en México en 1855, año en que se convocó al Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, que consagró el amparo a nivel federal.

<sup>15</sup> Si bien no de manera expresa, la acción de amparo uruguayo se deriva del artículo 7o. constitucional: "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad...". La ley 16.011 de 19 de diciembre de 1988 regula la acción de amparo.

las diferencias políticas con el presidente Victoriano Huerta, no obstante haber sido ministro de justicia al inicio del mandato de éste. La influencia se hace patente en la Ley del Tribunal de Garantías constitucionales de 1933 y en el Reglamento de dicho Tribunal, en los diversos supuestos de procedencia y legitimación, y en la tramitación de un incidente de suspensión similar al mexicano; aunque también el recurso de amparo español influyó en la creación del amparo mexicano, sobre todo por la asimilación jurídico-cultural de tres siglos y por la influencia de la casación, que constituye uno de los sectores en que se divide la institución tutelar mexicana.

El actual recurso de amparo español restablecido en la Constitución democrática de 1978 (art. 53.2) presenta importantes diferencias con el juicio de amparo mexicano, que pueden advertirse en dos direcciones distintas. En cuanto al órgano constitucional que lo resuelve, en el caso español se crea un auténtico Tribunal Constitucional independiente del poder judicial; en tanto que en el caso de México la Suprema Corte de Justicia, máxima instancia jurisdiccional del poder judicial federal, realiza materialmente tal función a partir de las reformas constitucionales de 1987 y 1994, esencialmente en grado de revisión de estricto contenido constitucional respecto de resoluciones de primer grado que resuelven los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito federales diseminados en todo el territorio del país; y por otra parte, se apartan en cuanto a los derechos tutelables, en tanto la institución mexicana comprende la protección de todo el ordenamiento nacional (cuestiones constitucionales y de legalidad), el amparo español se reduce exclusivamente a los derechos fundamentales y libertades públicas a que se refiere la Constitución, excluyendo tanto la libertad e integridad personales protegidos por el *habeas corpus* (institución autónoma), como también la impugnación de las normas generales tutelables a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad; además de existir el recurso de casación para impugnar en última instancia las resoluciones de los tribunales ordinarios ante el Tribunal Supremo.

A pesar de estas diferencias escrupulosamente estudiadas por el maestro Héctor Fix-Zamudio,<sup>16</sup> es evidente también un acercamiento

<sup>16</sup> Cfr. "Estudio comparativo del amparo contra resoluciones judiciales en México y en España", en su obra *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa,

to entre ambos mecanismos, al ampliarse la protección española a cuestiones de mera legalidad, mediante la "tutela judicial efectiva" prevista en el artículo 24 de la Constitución de 1978, aproximándose considerablemente al juicio de amparo directo mexicano que procede contra resoluciones judiciales definitivas (arts. 14 y 16 constitucionales).

Por lo que hace al recurso federal constitucional alemán (*Verfassungsbeschwerde*)<sup>17</sup> existen similitudes con el juicio de amparo mexicano, a pesar de las diferencias económicas, sociales y culturales de ambos países, y de haber surgido en épocas distintas y por causas diferentes. Mientras que el juicio de amparo mexicano surge por la influencia estadounidense en la Constitución yucateca de 1841 y en los textos federales de 1857 y 1917 conforme a lo ya señalado, la queja constitucional alemana se inspira en la Constitución austriaca de 1920 y se prevé primero a nivel legislativo en la Ley sobre el Tribunal Constitucional de la Federación de 1961 y posteriormente se incorpora a nivel constitucional, mediante reforma de 1969, debiendo mencionarse los importantes precedentes de instituciones similares en el Imperio Austrohúngaro (1867), y en los mecanismos locales del estado de Baviera de 1919 y de 1946. Entre los principales aspectos que separan a ambos institutos, se encuentra la procedencia en materia electoral y los efectos de sus sentencias, ya que la queja constitucional alemana procede en dicha materia y pueden sus fallos tener el carácter *erga omnes* respecto de la inconstitucionalidad de normas legislativas; en tanto la institución mexicana resulta improcedente en materia electoral y en todos los supuestos produce efectos en el caso particular. En cambio, las similitudes más notables se dirigen a los derechos tutelables, en la necesidad de agotar las instancias y recursos ordinarios previos, con algunas excepciones en ambos países, y en las medidas precautorias o cautelares,

UNAM, 2003, pp. 1023-1092; aparecido con anterioridad en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, vol. II, pp. 1557-1613.

<sup>17</sup> Para una aproximación a este instrumento, véase HÄBERLE, Peter, "El recurso de amparo en el sistema germano-federal de jurisdicción constitucional", trad. de Carlos Ruiz Miguel, en GARCÍA BELAUNDE, Domingo y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, pp. 227-282.

conocidas en México como la suspensión del acto reclamado, en ambos casos para evitar perjuicios graves y con el objeto de impedir la consumación de la afectación de los derechos fundamentales.

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

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

Como puede apreciarse, el juicio de amparo mexicano ha servido de base a la configuración paulatina de las características generales del amparo constitucional iberoamericano, que, en esencia, presenta lineamientos comunes, como son la tutela de los derechos humanos consagrados en los ordenamientos constitucionales y, en algunos casos, en los internacionales, a través de un procedimiento sencillo y breve en el que existen medidas precautorias o cautelares para preservar dichos derechos, culminando con una sentencia para restituir al afectado en el goce y ejercicio de sus derechos infringidos por cualquier autoridad o, en algunos supuestos, también por particulares en situación de predominio. De ello dan debida cuenta, por ejemplo, el artículo octavo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>18</sup> que establece: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la *ampare* contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”; o el párrafo 1 del artícu-

<sup>18</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A, III, del 10 de diciembre de 1948.

lo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>19</sup> que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la *ampare* contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

De manera más reciente, también la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,<sup>20</sup> en su Capítulo VI denominado “Justicia” (art. 45) prevé el derecho a un recurso efectivo y a un tribunal imparcial a favor de toda persona cuyos derechos y libertades hayan sido violados. Si bien no se utiliza la expresión “ampare” como textualmente aparece en los otros textos, la idea es la misma y por tal motivo puede considerarse la existencia de un genuino *amparo trasnacional*, que complementa el sistema de protección de los derechos humanos en el ámbito interno, como más adelante estudiaremos.

#### IV. LA INSUFICIENCIA DEL JUICIO DE AMPARO FEDERAL COMO INSTRUMENTO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

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

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

<sup>19</sup> Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

<sup>20</sup> Firmada y proclamada por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en nombre de las instituciones, el 7 de diciembre de 2000 en Niza, Francia.

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

La importancia de esta reforma puede estudiarse desde dos fundamentales perspectivas: orgánico y competencial. Desde el primer punto de vista, la composición orgánica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sufre una reducción en el número de sus integrantes, de 26 a 11, regresándose a la previsión constitucional original de 1917. Asimismo, se suprime la inamovilidad de sus miembros al establecerse un periodo de quince años. Esta nueva composición orgánica se acerca considerablemente a la de los tribunales constitucionales europeos, cuyos miembros varían entre nueve y dieciséis y son electos por periodos determinados.<sup>21</sup> También con esta reforma se introduce el Consejo de la Judicatura Federal como órgano independiente de la Suprema Corte, al que le quedaron atribuidas las tareas de administración del poder judicial y de vigilar el cumplimiento de la carrera judicial a través de sistemas objetivos de control y ascenso de funcionarios judiciales. Uno de los más encomiables méritos de este organismo es el de haberle despojado la enorme carga administrativa que antes realizaba la Suprema Corte.

Desde el punto de vista competencial, la reforma de 1994 significó la creación de la acción de inconstitucionalidad, un nuevo mecanismo que tiene por objeto la impugnación abstracta de las normas de carácter general, de competencia exclusiva del pleno de la Suprema Corte de Justicia, semejante a la manera en que funcionan instrumentos procesales análogos europeos. También implicó esa reforma, la ampliación de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, que son procesos jurisdiccionales a través de los cuales se resuelven conflictos competenciales y de atribuciones de carácter constitucional entre órganos, poderes y entidades del Estado. Si bien

<sup>21</sup> Por ejemplo, el Tribunal constitucional alemán cuenta con 16 integrantes, el italiano con 15, el austriaco con 14, el portugués con 13, el español y el belga con 12, y, el francés con 9.

se encontraban previstas desde el texto original de la Constitución de 1917, durante 77 años de vigencia de este instrumento, sólo se presentaron cerca de 50 casos, en la mayoría de los cuales no se estudió el fondo, lo que se explica debido al sistema unipartidista que caracterizó a México a lo largo del siglo XX. En la actualidad los municipios se encuentran legitimados y, mediante interpretación jurisprudencial se ha ampliado el objeto de las controversias a violaciones indirectas a la Constitución.

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

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que, si bien es cierto que el juicio de amparo constituye el instrumento protector de la parte dogmática de la Constitución, también a través de la acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, que fueron diseñadas fundamentalmente para proteger la parte orgánica de la misma, pueden protegerse derechos fundamentales. Un ejemplo claro de ello ha sido el asunto dirimido vía acción de inconstitucionalidad (cuyo planteamiento fue la violación al derecho a la vida) por virtud del cual se impugnaron reformas a los códigos Penal y de Procedimientos Penales del Distrito Federal, sobre la ampliación de los supuestos de no penalización del aborto cuando el producto de la concepción presentara deformaciones genéticas o congénitas, y la autorización de la práctica del aborto cuando el embarazo sea producto de violación.

Por otra parte, en los últimos años se han venido creando, desarrollando y perfeccionando institutos jurídicos tendentes a contribuir hacia una protección constitucional completa y más eficaz, y que recién inicia un proceso que habrá de definir su debida articulación normativa.

Hemos tratado de evidenciar, así sea de manera breve, el fenómeno de la manera en que un instrumento jurídico de cuño preponderantemente nacional, como lo es el amparo, ha sido trasladado, con sus caracteres procesales fundamentales a órdenes jurídicos de otros países y a sistemas normativos internacionales. Resulta entonces extraño que el sistema jurídico mexicano conserve los principios y

las reglas que han regido al juicio de amparo desde su nacimiento en el siglo XIX. Su evolución histórica, como lo ha evidenciado Fix-Zamudio, ha llevado al amparo mexicano a configurarse en una institución procesal compleja, de difícil sistematización, operatividad y accesibilidad para cumplir con sus objetivos inmediatos de tutela. En la actualidad, su concepto no se agota en la idea de un instrumento unitario, sino que se ha convertido en una institución que puede adoptar diversas formas, llegando a configurar varios mecanismos procesales, cada uno con características y funciones propias, y que en otros países constituyen instrumentos jurídico-procesales autónomos, a saber: a) la protección de la libertad e integridad personal por medio del *habeas corpus*; b) la impugnación de la inconstitucionalidad de leyes; c) el amparo contra resoluciones judiciales o "amparo casación"; d) el amparo contra actos o resoluciones de la administración pública federal o local; y e) el amparo en materia social agraria.<sup>22</sup>

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

Desde hace algunos años han tenido un gran desarrollo en Latinoamérica organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, teniendo como paradigma al *ombudsman* escandinavo,<sup>23</sup> incorporándose progresivamente en varios países, como Argentina (1993),<sup>24</sup> Bolivia (1994), Colombia (1991), Costa Rica (1992), Ecuador (1996), El Salvador (1991), Guatemala (1985), Hon-

<sup>22</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor (con Salvador VALENCIA CARMONA), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 821.

<sup>23</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Posibilidades del *ombudsman* en el derecho latinoamericano", en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 35-52. También reproducido en *Justicia constitucional, ombudsman, y derechos humanos*, México, CNDH, 2001, pp. 403-422.

<sup>24</sup> Este instituto primero se incorporó a nivel local en distintas provincias: Córdoba, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, etc., y luego a nivel nacional (a través de un decreto presidencial en 1993 y finalmente en la reforma constitucional de 1994).

duras (1994), Nicaragua (1995), Paraguay (1992) y Perú (1993). Esta tendencia se debió fundamentalmente a la creación del promotor de la justicia en Portugal (1976), y de manera muy particular, del defensor del pueblo español (1978), al reflejarse como modelo en los países de la región; influyendo entre los juristas latinoamericanos, asimismo, la doctrina española, especialmente los valiosos estudios comparativos que emprendieron Alvaro Gil Robles y Gil Delgado, y Víctor Fairén Guillén.<sup>25</sup>

En este rubro, han sido importantes también los estudios del maestro Héctor Fix-Zamudio, pues han contribuido a difundir este instituto no sólo mediante la propuesta de su desarrollo en el ámbito latinoamericano, sino en general, emprendiendo su análisis a nivel comparativo (en países escandinavos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia, Israel, Canadá, Estados Unidos, Europa continental, Francia, Portugal, España, etc.),<sup>26</sup> ideas que fructificaron en México con los primeros organismos,<sup>27</sup> hasta la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante decreto presidencial (1990) y, posteriormente, mediante la reforma constitucional al artículo 102, apartado "B" (1992), configurándose uno de los sistemas autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de mayor amplitud, puesto que también fueron surgiendo organismos en cada entidad federativa, debido a ese mandato constitucional. Así se esta-

<sup>25</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor (con Salvador VALENCIA CARMONA), *op. cit.*, pp. 458-459.

<sup>26</sup> Entre sus múltiples trabajos, véase "Reflexiones comparativas sobre el *ombudsman*", en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 1999, pp. 347-397.

<sup>27</sup> Con independencia de los antecedentes nacionales remotos, como la Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí (1847), entre los primeros organismos figuran: la Procuraduría Federal del Consumidor (1976), la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León (1978), el Procurador de Vecinos del ayuntamiento de Colima (1983), la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985), la Procuraduría para la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña y de asuntos Indígenas del estado de Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes (1988), la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro (1988), y la Procuraduría Social del Distrito Federal (1989). Sobre estos antecedentes, *op. cit.*, pp. 133-134, especialmente la nota 184; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Posibilidades del *ombudsman* en el derecho constitucional latinoamericano", *op. cit.*, pp. 417 y ss; así como la obra de GIL RENDÓN, Raymundo, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2002, pp. 356 y ss.

blece un sistema de doble grado, en tanto que la Comisión Nacional, además de conocer de las denuncias en única instancia de los actos presuntamente violatorios de los derechos humanos provenientes de las autoridades federales, se convierte en un órgano federal de alzada al conocer de las inconformidades (recursos de queja e impugnación) por lo que hace a los actos u omisiones de las comisiones estatales y del Distrito Federal,<sup>28</sup> así como de la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por estos órganos por parte de las autoridades locales.

Una de las propuestas que a través de esta institución requieren ser inmediatamente atendidas en México es la protección de los derechos o intereses difusos y colectivos, ya que si bien la legislación no exige requisitos de interés directo, sería conveniente que se regulara expresamente la representación de esos derechos e intereses, para poder precisar su alcance y efectos, que todavía son inciertos.<sup>29</sup> Esa protección también se ha sugerido para el juicio de amparo, que incluso ya se incorporó en el proyecto de la nueva Ley de Amparo, auspiciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que fue entregado por el Tribunal Pleno el 30 de abril de 2001 a las instancias que, de conformidad con el artículo 71 constitucional, tienen la facultad de iniciativa de ley, mismo que ha sido acogido recientemente por el Senado de la República para su correspondiente estudio y valoración.

Además del juicio de amparo y de los procedimientos ante las comisiones Nacional, estatales y del Distrito Federal de Derechos Humanos (instrumentos específicos de protección), así como de las

<sup>28</sup> En cuanto al organismo del Distrito Federal, véase el trabajo de FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.

<sup>29</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos", en *Justicia constitucional, Ombudsman, y derechos humanos*, op. cit., pp. 423-443; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, comentario de José Ovalle Favela, México, Porrúa, 2003; GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), presentación de Roberto O. Berizonce, introducción de Ada Pellegrini Grinover, *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003; *ibid.*, *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

referidas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales —que eventualmente también pueden proteger derechos humanos—, el sistema de protección previsto a nivel constitucional se complementa con otros instrumentos, como son: a) el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia sobre un hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o al voto público; b) los procesos constitucionales en materia electoral (juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos); c) el juicio político; y d) la responsabilidad objetiva del Estado por los danos que con motivo de su actividad administrativa irregular causen en los bienes o derechos de los particulares.

#### V. NACIMIENTO Y RESURGIMIENTO DEL AMPARO LOCAL

Otro aspecto interesante es la tendencia, a partir del año 2000, de desarrollar sistemas de justicia constitucional local en diversas entidades federativas de la República Mexicana, como se pone en evidencia con las reformas a las constituciones locales de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Guanajuato, Nuevo León, entre otras,<sup>30</sup> que prevén distintos mecanismos de protección constitucional, cuya competencia se atribuye al poder judicial estatal (sea al pleno o a una sala constitucional o sala superior), tomando como parámetro de control el principio de supremacía constitucional local.

Esta supremacía constitucional local no ha sido suficientemente construida por la doctrina y la jurisprudencia mexicana, a pesar de que el tradicional juicio de amparo tuviera su origen, como lo hemos dicho, en la Constitución yucateca de 1841. Los vientos contemporáneos del constitucionalismo mexicano implican una nueva lectura

<sup>30</sup> En la Constitución del estado de Chihuahua, por ejemplo, existe el llamado recurso de queja o "amparito", que si bien se encuentra vigente desde hace muchos años no se ha reglamentado, lo cual lo convierte más que en un derecho en una ilusión o aspiración constitucional, como bien lo sostiene VILLASANA ROSALES, Héctor, "La Constitución estatal frente a las decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el caso de Chihuahua", en *Derecho constitucional estatal*, op. cit., p. 98. En varios estados existen propuestas de reformas a las constituciones locales para introducir instrumentos de control de la constitucionalidad y una magistratura especializada.

al artículo 41 de la Constitución federal,<sup>31</sup> con el objeto de armonizar el actual sistema de control de la constitucionalidad previsto a nivel federal y los que tíbiamente comienzan a resurgir en las entidades federativas.

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

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

De esta forma, como desde hace tiempo lo advirtiera González Oropeza, a más de ciento cincuenta años, hay que encontrar la potencialidad del pensamiento de Rejón e implementar el *amparo local* como él lo hizo en Yucatán; una expresión contemporánea está en el artículo 10 de la Constitución de Chihuahua de 1921 que asig-

<sup>31</sup> En el artículo 41, párrafo primero, de la actual Constitución federal se encuentra el germen de lo que podrían desarrollar los estados, al señalar: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal”.

na la obligación al Supremo Tribunal del Estado para resolver quejas por violaciones a las garantías individuales. Aquí está el comienzo de la reivindicación de Rejón.<sup>32</sup>

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

En cuanto al caso de Veracruz, el 9 de mayo de 2002, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas controversias constitucionales (15, 16, 17, 18/2000),<sup>33</sup> presentadas por varios ayuntamientos de ese estado que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

La Suprema Corte federal (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma aludida, al estimar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar a la

<sup>32</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Yucatán: el origen del amparo local”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, núm. 5, enero-abril de 1993; reproducido en *Historia del amparo en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, pp. 99-112, en p. 112.

<sup>33</sup> Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los ayuntamientos del municipio de La Antigua (15/2000), municipio de Córdoba (16/2000), municipio de Tomatlán (17/2000) y municipio de San Juan Rodríguez Clara (18/2000), todos del estado de Veracruz.

normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal, además de que el instrumento local prevé la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal. Asimismo, los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la normativa suprema federal establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las constituciones locales. Esta autonomía local, incluso, se prevé de manera directa en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales.

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

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades

para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal”.

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

#### VI. EL PROCESO DE AMPARO TRANSNACIONAL Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

A partir de la segunda posguerra se han creado sistemas para la protección de los derechos humanos en el ámbito regional e internacional, con un carácter subsidiario y complementario a los establecidos en los ordenamientos internos, lo que ha producido la “internacionalización de los derechos humanos” y, con ello, la creación de orga-

nismos jurisdiccionales transnacionales especializados en la materia, lo que dio origen a la dimensión que Cappelletti bautizara como la *justicia constitucional supranacional*.<sup>34</sup>

Conforme al pensamiento del ilustre profesor italiano, la dimensión trasnacional de la jurisdicción constitucional (derecho procesal constitucional) se contraponen a la tradicional concepción de la exclusiva soberanía de los estados nacionales, sobre todo la función que realiza la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, al actuar en muchos casos como órgano único y concentrado y cuyas decisiones tienen eficacia definitiva y unificadora, realizando una interpretación del derecho comunitario considerado como *lex superior*, encargado del control de la validez comunitaria de las leyes a través de un control “disperso” o “difuso” que denominó “prejudicial comunitaria”. En el mismo sentido se refiere a la función que desempeña la Corte Europea de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, teniendo en cuenta la existencia de un *Bill of Rights* supranacional contenido en la Convención de Roma (y ahora debemos tener en cuenta también la moderna *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*). De esta forma, sostiene que hay ahora en un número creciente de países una exigencia, urgente y potente, por la cual los hombres y los Estados son inducidos a moverse hacia un sistema de “justicia superior”, no solamente en el interior de los países particulares —donde se tiene las varias formas de justicia constitucional— sino también a nivel trasnacional. Con ideas similares Niceto Alcalá Zamora sostiene que el derecho procesal constitucional funciona en dos planos o niveles: interno e internacional.<sup>35</sup>

En Latinoamérica, paulatinamente también se fueron creando organismos jurisdiccionales supranacionales, como la *Corte de Justicia Centroamericana* (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) y el *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina* (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela). Sin embargo, es la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que tiene mayor relevancia.

<sup>34</sup> “La justicia constitucional supranacional”, *op. cit.*

<sup>35</sup> *La protección internacional de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1975, p. 49.

Siguiendo el modelo europeo, paulatinamente se configuró el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuya culminación puede decirse representa la Corte Interamericana, con sede en San José, Costa Rica, establecida como consecuencia de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José” (suscrito en 1969) y comenzando sus funciones en 1979.

La Corte Interamericana se constituye como un órgano jurisdiccional autónomo del sistema interamericano integrada por siete jueces,<sup>36</sup> cuyo objeto esencial es la interpretación y aplicación de la Convención Americana, así como de sus protocolos adicionales (en materia de derechos económicos, sociales y culturales,<sup>37</sup> y de la abolición de la pena de muerte<sup>38</sup>) y algunas Convenciones Interamericanas específicas: sobre igualdad de la mujer y el varón,<sup>39</sup> tortura,<sup>40</sup> desapariciones forzadas,<sup>41</sup> prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer,<sup>42</sup> eliminación de la discriminación

<sup>36</sup> También existe la figura del juez *ad-hoc*, cuando se trate de un estado demandado y ninguno de los jueces titulares tiene la nacionalidad de dicho estado.

<sup>37</sup> Protocolo de San Salvador, adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988. Fue ratificado por México el 16 de abril de 1996. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 1 de septiembre de 1998.

<sup>38</sup> Aprobado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990 y en vigor a partir del 28 de agosto de 1991. México no ha ratificado este Protocolo, requiriéndose la modificación al artículo 22 de la Constitución federal mexicana. Resulta interesante al respecto la propuesta de reforma constitucional para suprimir la pena de muerte, que recientemente presentó el ejecutivo federal (abril, 2004) dentro del paquete de reformas en materia de derechos humanos.

<sup>39</sup> Convención sobre Nacionalidad de la Mujer (aprobada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933. México la ratifica el 27 de enero de 1936. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de abril de 1936); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (aprobada en Nueva York el 20 de diciembre de 1952. Se ratifica el 23 de marzo de 1981. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de abril de 1981); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, (adoptada en Bogotá el 30 de abril de 1948. Ratificada el 11 de agosto de 1954. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de noviembre de 1954).

<sup>40</sup> Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada en Cartagena de Indias, Colombia, vigente desde el 28 de febrero de 1987. México la ratificó el 22 de junio de 1987. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 1 de septiembre de 1998.

<sup>41</sup> Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En vigor a partir de 29 de marzo de 1996. Ratificación el 8 de abril de 2002 (contiene una declaración interpretativa y una reserva).

<sup>42</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Se aprobó el 9 de junio de 1994. Ratificada el 12 de noviembre de 1998. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de enero de 1999.

contra las personas con discapacidad.<sup>43</sup> En el marco interamericano, debe también tenerse presente la reciente Carta Democrática Interamericana.<sup>44</sup>

México se convirtió en Parte de la Convención Americana en 1981 y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte en diciembre de 1998, con una reserva *rationae materiae*: “Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Un sector de la doctrina estima que esta reserva es nula “al ir más allá de las condiciones que limitativamente permite el artículo 62.2 de la Convención Americana”.<sup>45</sup>

El estatuto de la Corte otorga esencialmente dos funciones:

a) una consultiva, que consiste en la emisión de opiniones que le formulen los estados miembros u órganos de la Organización de los Estados Americanos respecto a la interpretación de la Convención o de otros tratados en lo relativo a la protección de los derechos humanos en los estados americanos. México ha efectuado dos consultas: sobre el debido proceso legal a nacionales sentenciados a pena de muerte,<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en Guatemala el 8 de junio de 1999. Ratificación por México el 26 de abril de 2000.

<sup>44</sup> Todos los textos del sistema interamericano pueden consultarse en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y CARBONELL, Miguel, *Compendio de derechos humanos. Textos. Pronunciamiento y bibliografía*, México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.

<sup>45</sup> CORCUERA C., Santiago, y GUEVARA B., José A., *México ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003, p. 18.

<sup>46</sup> Debe destacarse la importante opinión consultiva formulada por México en 1999, relacionada con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, con motivo del derecho a la información sobre la asistencia consular (OC-16/99). La Corte Interamericana resolvió por mayoría de seis votos contra uno, que “La observancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1 b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afecta las garan-

y respecto a la condición jurídica y derechos de los migrantes.<sup>47</sup>

b) de índole contencioso, con motivo de su actividad jurisdiccional, donde emite una sentencia vinculante. Sólo se ha presentado una demanda en contra del estado mexicano en el caso “Alfonso Martín del Campo Dodd”, pendiente de resolución.<sup>48</sup>

A continuación nos referiremos a algunos aspectos relevantes, desde la perspectiva procesal, que describen el proceso de amparo internacional ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

a) LEGITIMACIÓN ACTIVA. Las quejas o denuncias ante la Comisión Interamericana pueden presentarse por cualquier persona, mientras que la legitimación activa en la Corte se reduce, en principio, a la Comisión Interamericana (generalmente) o puede también iniciarse

tías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida ‘arbitrariamente’, en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos...”. Sobre el particular, también resulta interesante el caso “Avena y otros nacionales mexicanos”, resuelto por la Corte Internacional de Justicia, respecto a 54 mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos de Norteamérica. En general, respecto al debido proceso legal en el sistema interamericano, resulta de utilidad la obra de QUIROGA LEÓN, Aníbal, *El debido proceso legal en el Perú y el sistema interamericano de protección de derechos humanos*, Lima, Jurista Editores, 2003.

<sup>47</sup> La Corte Interamericana reconoció expresamente que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre los que se encuentran los de carácter laboral, ya que éstos constituyen un núcleo de derechos fundamentales que no admiten restricciones de ningún tipo. Asimismo estimó que los principios de igualdad jurídica y no discriminación como normas imperativas de derecho internacional general (normas de *ius cogens*) aplicables a todo Estado. Reconoció también que la observancia de estos principios no puede ser subordinada ni condicionada a la consecución de los objetivos de las políticas públicas de los Estados, incluidas las de carácter migratorio (OC-18).

<sup>48</sup> Una vez agotados los recursos internos en México (sentencia de primer y segundo grado, y amparo directo ante un Tribunal Colegiado de Circuito), se presentó denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 13 de julio de 1998. El 21 de enero de 2003, ante la falta de cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado mexicano, la Comisión Interamericana decidió someter el caso a la consideración de la Corte. El gobierno mexicano ha sostenido que la presunta víctima tuvo acceso a todas las instancias judiciales previstas por el sistema jurídico mexicano conforme al debido proceso y que, por tanto, se considera como cosa juzgada.

el proceso por un Estado parte. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Corte (2001), después de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso (art. 23). Tal vez este sea el primer paso para la legitimación directa de los individuos ante la Corte, como sucedió en el sistema europeo, que a partir de noviembre de 1998, con la entrada en vigor del protocolo 11 de la Convención de Roma, cualquier persona, organización no gubernamental o grupo de individuos que alegan ser víctimas tienen legitimación activa ante la Corte de Estrasburgo.

b) PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. La instancia trasnacional no sustituye a la nacional, más bien la complementa. Por lo tanto, se requiere necesariamente agotar los recursos, procesos y procedimientos existentes a nivel interno. Existen excepciones a este principio, cuando a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agorarlos; y c) haya retraso injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos (art. 46 de la Convención).

c) PRINCIPIO PRO HOMINE. Cualquier interpretación que realice la Corte, debe partir de aquella que sea más favorable al ser humano.

d) MEDIDAS PROVISIONALES. La jurisprudencia de la Corte ha entendido por medidas provisionales las que tienen como objeto salvaguardar los derechos humanos consagrados en la Convención Americana, en casos de extrema gravedad y urgencia y para evitar daños irreparables de la personal.

Debe precisarse la distinción entre las medidas cautelares, medidas urgentes y medidas provisionales. Las primeras son adoptadas por la Comisión Interamericana; las segundas se adoptan por el Presidente de la Corte; mientras que las provisionales se dictan por el pleno de la Corte. Estas medidas han resultado muy importantes, sobre todo para la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal. En algunos casos las personas protegidas son testigos

en el caso y en otros se trata de la propia presunta víctima, de sus familiares, de comunidades, etcétera.<sup>49</sup>

Debe destacarse que la Corte ha evolucionado en su jurisprudencia al tutelar a miembros de comunidades en peligro, aun cuando no sea posible individualizar nominalmente a los beneficiarios de forma inmediata, con la condición de que existan datos que permitan en el futuro su precisión (caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartado, Colombia).

e) SISTEMA PROBATORIO. La Corte ha señalado que los procedimientos que se siguen ante ella no están sujetos a las mismas formalidades que los procedimientos internos y por ello aplica criterios flexibles en la recepción de la prueba, y la incorporación de determinados elementos al acervo probatorio debe ser efectuada presentando particular atención a las circunstancias del caso concreto y teniendo presentes los límites dados por el respecto a la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes.<sup>50</sup>

f) TIPOS DE REPARACIONES. Similares a las que existen en el derecho interno, existen reparaciones de tipo patrimonial, por daño material y moral. Sin embargo, existen otros tipos de reparación. El actual presidente de la Corte Interamericana, Sergio García Ramírez, ha clasificado las distintas reparaciones contenidas en las sentencias de la siguiente forma: a) Garantía actual y futura: se repara la inseguridad o vulnerabilidad resultante de una violación cometida; b) Indemnización: daño material y moral, así como precisión sobre los beneficiarios, integridad de la indemnización y costas procesales; c) Daño al proyecto de vida; d) Medidas de derecho interno: dirigida hacia actos de cualquier autoridad: ejecutivas, legislativas y judiciales; e) Deber de justicia penal: esencialmente, investigación, procesamiento, sanción y ejecución; f) Satisfacciones: de carácter honorí-

<sup>49</sup> Cfr. SEGARES R., Emilia, "Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las medidas cautelares", en *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante*, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, t. I, pp. 287-357.

<sup>50</sup> Véanse, por ejemplo, los casos Cantoral Benavides (18-agosto-2000) y Durand y Ugarde (16-agosto-2000). En general, sobre el sistema de pruebas, resulta útil el estudio de FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Orden y valoración de las pruebas en la función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos."

fico; y g) Otras medidas, como la disposición de beneficios sociales que pudieran alcanzar a las víctimas y a otros sujetos.<sup>51</sup>

g) CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS. Las resoluciones que dicta la Corte son vinculantes al tratarse de una auténtica jurisdicción, a diferencia de las recomendaciones que emite la Comisión.<sup>52</sup>

h) JURISPRUDENCIA. En términos del artículo 38.1. d) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la jurisprudencia de la Corte Interamericana es fuente de derecho internacional. La propia Corte Interamericana ha estimado que “la jurisprudencia puede servir de orientación para establecer principios en esta materia, aunque no puede invocarse como criterio unívoco a seguir porque cada caso debe analizarse en sus especificidades”.

## VII. NECESIDAD DE UN SISTEMA INTEGRAL

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

Bajo esta orientación, actualmente existen en el tintero de la discusión legislativa diversas propuestas, dentro de la que se inscribe, por ejemplo, la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo federal en materia de derechos humanos que presentó el pasado 26 de abril de 2004, en la que entre otras proposiciones se reconoce de manera expresa a los derechos humanos (art. 1o.); se prohíbe, también en forma expresa, la aplicación de la pena de muerte —que en la Constitución vigente se prevé para ciertos supuestos— (art. 22); y

<sup>51</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 1118-1144, en p. 1143.

<sup>52</sup> Las opiniones consultivas de la Comisión Interamericana, sin embargo, tienen una fuerza moral importante e incluso de implicaciones jurídicas, si se tiene en cuenta que el interés de un Estado puede afectarse, de manera directa o indirectamente, por una interpretación contenida en este tipo de opiniones.

se amplía la legislación procesal activa para promover acciones de inconstitucionalidad al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren derechos humanos, y a los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas para combatir leyes locales que vulneren esos derechos (art. 105, frac. II). Asimismo, desde algunos foros académicos se ha considerado que dicha legitimación debe extenderse, inclusive, a particulares, creando una acción popular de inconstitucionalidad, como ocurre en otros países, al considerarse vulnerado algún derecho humano.

Otro de los temas pendientes en materia de interpretación constitucional de los derechos humanos se refiere a la jerarquía de los tratados internacionales en los que éstos se contengan. La jurisprudencia tradicional de la Suprema Corte de Justicia al artículo 133 constitucional establecía que los tratados mantenían la misma jerarquía normativa que las leyes federales. En 1999 una tesis aislada de la Corte, que no ha estado exenta de críticas en la doctrina, adopta una dirección distinta al establecer la supremacía de los tratados sobre las leyes federales, pero ubicados todavía por debajo de la Constitución.<sup>53</sup> El siguiente paso deseable en esta materia es el reconocimiento a nivel constitucional de los derechos humanos consagrados en los tratados debidamente reconocidos por el Estado mexicano, es decir, incorporar lo que en otros países se conoce como “bloque de constitucionalidad”. También resulta interesante y oportuno empezar a reflexionar acerca de la incorporación en nuestro sistema del

<sup>53</sup> Resultan útiles los trabajos de COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm. 107, febrero de 2000, pp. 34 y ss.; DEL TORO HUERTA, Mauricio, “La jerarquía constitucional de los tratados internacionales (nuevos criterios jurisprudenciales)”, en *Lex*, México, tercera época, año VI, núm. 62, agosto de 2000, pp. 58 y ss.; y CARPIZO, Jorge, y BECERRA, Manuel, “Jerarquía de los tratados internacionales. Se encuentra por debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y local”, en *Iudicium et Vita*, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, edición especial, t. II, San José, diciembre de 2000, núm. 7; AYALA CORAO, Carlos, *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, México, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia, A. C., 2003.

*control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales*, es decir, la posibilidad de juzgar sobre su constitucionalidad con anterioridad a su incorporación al derecho interno.<sup>54</sup>

Bajo la panorámica actual, debe diseñarse un sistema integral de protección, de manera tal que exista una debida articulación entre el “amparo local” el “amparo federal” y el “amparo internacional” que empieza a dibujarse con los instrumentos supranacionales. Muchas de estas premisas riñen con los principios que durante más de ciento cincuenta años han regido al juicio de amparo mexicano. En este contexto, es muy plausible la preocupación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al haber emitido, en agosto de 2003, la convocatoria a la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano* (que terminará en agosto de 2004), de la que se esperan los frutos que habrán de definir en el futuro inmediato, como lo dice la propia invitación desde un punto de vista “integral” y “coherente”, las líneas maestras del sistema jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos en nuestro país.

En el momento en que el Estado mexicano reconociera la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos inició la transición del amparo nacional al amparo internacional. La aceptación de esta jurisdicción trasnacional “traduce fielmente una convicción político-jurídica y constituye la culminación, por ahora, del sistema de protección de los derechos humanos, con su doble vertiente contemporánea: nacional e internacional”.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, p. 134.

<sup>55</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 1-47, en p. 14.