

## CAPÍTULO SEGUNDO

ÁMBITO PROTECTOR DEL JUICIO DE AMPARO . . . . .	19
I. Amplitud protectora del juicio de amparo de conformidad con el sistema vigente . . . . .	19
II. Ampliación del ámbito protector del juicio de amparo .	28

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ÁMBITO PROTECTOR DEL JUICIO DE AMPARO

#### I. AMPLITUD PROTECTORA DEL JUICIO DE AMPARO DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA VIGENTE

El fundamento constitucional de la amplitud protectora del juicio de amparo deriva del artículo 103, que a la letra dice:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán 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 o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Si bien una lectura apresurada del artículo arriba transcrito nos llevaría a concluir que el ámbito de protección del juicio de amparo es reducido, al proteger exclusivamente garantías individuales, *i. e.* violaciones directas a derechos fundamentales, lo cierto es que el desarrollo propio del amparo mexicano le ha dado, a través del tiempo, una gran extensión.

La explicación de este fenómeno no se encuentra en los preceptos relativos a la procedencia del amparo. Es necesario hacer un análisis más amplio. Así, el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 previó la procedencia del amparo para proteger los derechos consagrados en la Constitución de 1824 y las leyes constitucionales; por su parte, el artículo 101 de la Constitución de 1857, similar al actual artículo 103 constitucional, estableció la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos o leyes que: *a)* violaran las garantías individuales; *b)* provinieran de las autoridades federales y vulneraran o restringieran la soberanía de

los estados, o c) aquellos de las autoridades locales que invadieran la esfera de la autoridad federal.

La comprensión de la expansión actual del amparo mexicano es imposible sin referir, así sea brevemente, el fenómeno de la llamada *desnaturalización del juicio de amparo*, derivada del texto definitivo del artículo 14 de la Constitución de 1857, que dio lugar a la denominada *garantía de la exacta aplicación de la ley*, la cual fue calificada de bastarda por Emilio Rabasa, merced a la cual el amparo dejó de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro para adquirir, además, la función de controlador de la legalidad de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.

En efecto, como relata Rabasa,<sup>21</sup> dentro del seno del Constituyente de 1856-1857, la Comisión redactora presentó en su proyecto de Constitución tres artículos cuya discusión generó de manera impensada el nacimiento de una nueva garantía individual. Nos referimos a los artículos 4o., 21 y 26 del proyecto de Constitución; el primero tutelaba la garantía de la irretroactividad de la ley,<sup>22</sup> los dos últimos buscaban proteger, con distintas palabras, la garantía del debido proceso legal<sup>23</sup> que, entre nosotros, se denomina comúnmente como de audiencia.<sup>24</sup> Debe tenerse

21 *El artículo 14, estudio constitucional y el juicio constitucional*, México, 1906; se consultó la versión publicada por Porrúa: *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, 1978. La discusión en el Congreso Constituyente de 1856-1857, a la que haremos alusión, puede ser consultada en Zárco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta Escalante, 1916.

22 El artículo 4o. del proyecto de Constitución decía: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, *ex post facto*, o que altere la naturaleza de los contratos”.

23 El artículo 21 del proyecto de Constitución establecía: “Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país”. Por su parte, el diverso 26 decía: “Nadie puede ser *privado de la vida*, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”.

24 En sentido estricto, la audiencia es una parte del debido proceso; sin embargo, en México se ha considerado que la audiencia reúne todos los requisitos del debido proceso. Véase, por ejemplo, Tercera Sala, séptima época, *SJF*, t. 217-228, cuarta parte, p. 35: “AUDIENCIA, GARANTÍA DE. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES PARA RESPETARLA. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este

presente que los artículos 21 y 26 citados se referían a la aplicación de *formas procesales*, no a la aplicación “exacta” de leyes sustantivas.

El problema derivó de que el artículo 26 del proyecto de Constitución enunciaba entre los bienes jurídicamente tutelados por dicho precepto el de la vida, al establecer que “nadie puede ser privado de la vida... sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”. Lo que provocó que el diputado Gamboa tomara la palabra para argumentar que el artículo 26 “prejuzga una cuestión que debía resolverse al aprobarse o desecharse el artículo 33 del proyecto” —que era el que trataba de la pena de muerte—,<sup>25</sup> con lo cual inició su alegato en contra de la pena de muerte y el debate se desvió para un aspecto que concernía al artículo 33 no al 26. Con razón dice Rabasa que si la comisión hubiera “pedido que la discusión del 26 se reservara para cuando estuviera aprobado el 33, aquél habría sido aprobado sin una sola objeción”.<sup>26</sup>

Sin embargo, al no solicitar la reserva del debate para cuando tuviera lugar la discusión del artículo 33, la Comisión se encontraba ante el problema de no poder suprimir la garantía del debido proceso legal en favor de la vida humana, porque “si después era aprobado el artículo 33 que dejaba subsistente la pena capital, quedaría la vida sin protección constitucional a merced de autoridades arbitrarias”.<sup>27</sup> De nada sirvió que Guzmán señalara que al hablar el artículo 26 de la vida, era sólo para conceder una garantía a los ciudadanos,<sup>28</sup> pues Gamboa insistía en que “una vez aprobado el artículo en que se dice que nadie puede ser privado de la vida, sino con ciertas condiciones, quedaría por ese sólo hecho aprobada la pena capital”.<sup>29</sup> Destaca Rabasa la intervención del diputado

debe contener ‘etapas procesales’, las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto”.

25 Rabasa, Emilio, *El artículo 14...*, cit., p. 10.

26 *Idem*.

27 *Ibidem*, p. 11.

28 *Idem*.

29 *Idem*.

Cerqueda, quien cerró el debate, que “proponía se dijera que en materia civil o criminal no podía haber fallos sino con las garantías propuestas por la Comisión”,<sup>30</sup> la que “contenía la solución racional única de las objeciones propuestas: abandonar la enumeración de la vida, libertad y propiedad, y emplear una expresión amplia que las comprendiera”.<sup>31</sup>

La Comisión presentó un nuevo artículo, al parecer inspirado en la intervención de Cerqueda, pero cuya redacción generó el fenómeno expansivo del amparo como controlador de la constitucionalidad, así como de la legalidad de las resoluciones judiciales. El artículo 14 de la Constitución de 1857 establecía: “Artículo 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

Como puede observarse, el precepto habla de “leyes exactamente aplicadas” y no de formas procesales. Aunque no hay razón que fundamente que se buscaba alterar el sentido de la garantía del debido proceso legal, el texto del artículo 14 de la Constitución de 1857 pronto sirvió de apoyo a demandas de amparo que alegaban la violación de la garantía de exacta aplicación de la ley, ya que, a decir de los quejosos, las sentencias no habían aplicado exactamente (correctamente) la ley al resolver los juicios.<sup>32</sup>

La Ley de Amparo de 1869 trató de dar marcha atrás a la problemática que venimos comentando.<sup>33</sup> En efecto, el ministro de justicia Ignacio Mariscal, concedor del sistema de justicia de los Estados Unidos de América, envió al Congreso la iniciativa de lo que sería, con una trascendente modificación, la Ley de Amparo de 1869. En la iniciativa que se comenta se proponía eliminar la procedencia del amparo en contra de los jueces federales,<sup>34</sup> “con el argumento irrefutable de que los actos

30 *Idem.*

31 *Idem.*

32 *Ibidem*, pp. 95 y ss.

33 Véanse Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, México, UNAM, 1980, y Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987.

34 El artículo 23 de la iniciativa decía: “Contra los actos de un tribunal de la federación no habrá recurso de amparo, sino solamente el de responsabilidad, cuando se hayan agotado los demás que franquean las leyes”. Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, cit., p. 23.

ilegales de éstos podrían corregirse a través de los recursos procesales ordinarios”.<sup>35</sup>

En el dictamen de las comisiones Primera de Justicia y de Puntos Constitucionales subsiste la improcedencia aludida y únicamente se modifica la redacción de la iniciativa.<sup>36</sup> Sin embargo, el Congreso fue más radical debido, según Carrillo Flores,<sup>37</sup> a las brillantes intervenciones del diputado Ríos y Valles, quien sostuvo la necesidad de que el amparo no procediera en contra de resoluciones de los tribunales de los estados. Por su importancia nos permitimos transcribir las partes más relevantes de los argumentos de Ríos y Valles:

En este artículo, la comisión concede el recurso de amparo contra todas las sentencias ejecutorias de los tribunales de los Estados. Señor, ya no habrá ejecutorias en los Estados, las leyes de su administración de justicia interior quedarán violadas, la soberanía del estado menguada; y los pleitos, los litigios que lastiman tanto las fortunas de los ciudadanos, y que turban la paz de las familias, el bienestar de la sociedad, encuentran un laberinto donde perderse y un nuevo caos donde sumergirse.

¿Qué cosa ha podido obligar a las ilustradas comisiones a conceder estos recursos contra las sentencias ejecutorias de los Estados? Dicen, señor, que las palabras terminantes de la fracción primera del artículo 101 de la Constitución.

Nos dicen, señor, que las palabras: por leyes o actos de cualquier autoridad, del expresado artículo 101, los obliga de una manera indispensable a conceder amparo contra la sentencia ejecutoria de los tribunales de los Estados.

...me propongo demostrar que la Constitución no nos obliga a conceder amparo contra las ejecutorias judiciales... las palabras por leyes o actos de cualquier autoridad de la fracción primera del artículo 101, no son extensivas a las sentencias o autos de los tribunales, porque la palabra actos, se aplica propiamente sólo a los actos administrativos y no a los autos o sentencias de los tribunales que tienen su propia denominación, porque los legisladores constituyentes así lo entendieron... no aparece absolutamente que pretendieran hacerla extensiva a los autos o sentencias. Este fue el

35 Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, *cit.*, p. 252.

36 El artículo 8o. del dictamen de las comisiones establecía: “No es admisible el recurso de amparo contra las sentencias de los tribunales de la federación. Tampoco lo es contra las sentencias interlocutorias y definitivas de los jueces y tribunales de los Estados, que no causen ejecutoria; en consecuencia, sólo se dará entrada al recurso después de pronunciada la sentencia definitiva que cause ejecutoria”. Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, *cit.*, p. 29.

37 Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, *cit.*, p. 252.

espíritu del artículo 101, y al espíritu o a la filosofía de la ley debemos atenernos antes que a su letra, cuando se trata de interpretarla.

...a mi juicio la soberanía de los Estados en esta parte, la más importante no existiría; y la soberanía de los Estados es uno de los dogmas de nuestra Constitución, es una de las primeras bases sobre las que descansa el pacto fundamental...

Pero se nos dice, señor, que algún tribunal ha de calificar si los jueces de los Estados se han arreglado en sus procedimientos a la Constitución federal, a las leyes que de ella emanen, y a los tratados hechos por el presidente de la república y aprobados por el Congreso federal; y que este tribunal debe ser la Suprema Corte de Justicia. Yo creo, señor, que los tribunales de los Estados se bastan a sí mismos para hacer tal calificación, y juzgo también que la Constitución les da derecho pleno y perfecto para ello...

...todo argumento, pues, que se dirija contra esta preciosa institución (el amparo) debe despreciarse... pero qué... ¿no se conseguirían los saludables efectos de esta institución, siguiendo el pensamiento de los legisladores constituyentes, que solamente intentaron conceder este recurso contra los actos del poder administrativo y legislativo? ¿Se puede decir que se hallan en el mismo caso estos poderes que el Judicial?

Si un tribunal, señor, viola la Constitución o las garantías individuales, o alguna otra ley federal, allí con la Constitución en la mano se puede pedir que se revoque el auto por contrario imperio; se puede apelar; se puede elevar la queja al superior; se puede entablar el recurso de nulidad; y sabrán todos estos recursos porque la Constitución y las leyes federales que de ella emanen, y los tratados... son la ley suprema de la Unión, son la regla a que todos los tribunales de la nación deben normar sus operaciones; y cuando se salgan de ella, será nulo su procedimiento...<sup>38</sup>

Como se desprende de la transcripción anterior, en esencia, el alegato de Ríos y Valles para oponerse a que el amparo procediera en contra de resoluciones de los tribunales estatales se centraba en los siguientes puntos: *a)* se violaba la soberanía de los estados; *b)* la fracción primera del artículo 101 de la Constitución de 1857 no indicaba que el amparo proceda contra sentencias judiciales, ya que la palabra “actos” se refiere propiamente a los actos administrativos, y *c)* si un tribunal local viola la Constitución o el derecho federal existen recursos para anular dicha resolución.

38 Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, cit., pp. 179-183.

Por su parte, el diputado Dondé se oponía a la impugnación, a través del amparo, de las resoluciones de los tribunales locales, para lo cual manifestaba, por un lado, que no había impedimento para que los estados establecieran mecanismos internos de protección a las garantías individuales; por otro, afirmaba que de aceptarse la procedencia en contra de sus resoluciones los tribunales locales derivaban en inútiles al grado de que sería más cuerdo suprimirlos.<sup>39</sup>

La Comisión dictaminadora retiró el precepto a discusión y el Congreso aprobó la Ley de Amparo de 1869, cuyo artículo 8o. establecía que: “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Este precepto tuvo efímera vida.

En efecto, el 29 de abril de 1869, al fallar el trascendente caso de Miguel Vega, la Suprema Corte declaró implícitamente inconstitucional el artículo 8o. de la Ley de Amparo, lo que provocó, incluso, un enfrentamiento entre la Corte y el Congreso.

Por su importancia, que ha sido equiparada a la que tuvo el caso *Marbury vs. Madison* para el destino de la Corte de los Estados Unidos de América,<sup>40</sup> nos permitimos recordar los aspectos principales de aquel suceso, sólo en aquello que interesa para la finalidad de nuestro estudio.<sup>41</sup>

Miguel Vega, juez de lo criminal de Culiacán, Sinaloa, promovió amparo en contra de la resolución del Tribunal Superior del estado que lo condenó a la suspensión de un año de su función como juez, pero también en el ejercicio de su profesión de abogado. El juez de distrito que conoció del asunto desechó la demanda de amparo con fundamento en el artículo 8o. de la Ley de Amparo que, como ya se indicó, prohibía el amparo en asuntos judiciales. El caso llegó a la Suprema Corte, la que, en una cerrada votación de siete votos contra seis, resolvió el recurso de apelación respectivo en los siguientes términos:

39 Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, *cit.*, p. 254.

40 *Ibidem*, p. 256.

41 Para este análisis seguimos los documentos principales que han sido publicados por Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, 1902; la exposición de Antonio Carrillo Flores en su estudio citado; la investigación de Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*, México, Poder Judicial de la Federación, 1988, pp. 195 y ss; así como los datos que aparecen en la obra del Poder Judicial de la Federación, *Poderes en conflicto*, México, 2001, pp. 51-80. Esta última investigación fue realizada por la doctora Eréndira Salgado, según informa el ministro Genaro David Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el prólogo del libro referido.

Conforme al artículo 101 de la Constitución Federal, 1o. Se revoca el auto de fecha 27 de marzo, próximo pasado, del juzgado de Distrito de Sinaloa, que declaró no haber lugar por inadmisibile el recurso de amparo que promueve el licenciado Vega, 2o. Vuelva el expediente al juzgado de su origen para que se sustancie dicho recurso y pronuncie sentencia conforme a derecho.<sup>42</sup>

Al reponerse el procedimiento ante el juez de distrito, el Tribunal Superior del estado de Sinaloa se negó a rendir informe con apoyo en el artículo 8o. de la Ley de Amparo que negaba la procedencia del amparo en negocios judiciales, lo que no impidió que se dictara la sentencia de fondo correspondiente. La Corte, para desestimar la negativa del tribunal responsable y otorgar el amparo a Miguel Vega, argumentó como sigue:

Considerando, en cuanto a la negativa del Tribunal Superior del Estado de Sinaloa para rendir el informe que le pidió el Juez de Distrito: 1o. Que conforme al artículo 9o. de la Ley de 20 de enero del corriente año, en los juicios de amparo no es parte la autoridad cuya providencia ha sido reclamada; 2o. Que el informe de que trata el mismo artículo tiene el doble objeto de esclarecer los hechos sobre que versa la queja, y abrir la puerta a la autoridad para que explique y funde la legalidad de sus procedimientos; 3o. Que la resistencia de dicha autoridad a rendir el informe debe refluir en su propio perjuicio, pero no en el de los derechos del quejoso, ni mucho menos entorpecer la secuela del juicio, principalmente cuando puede ser averiguada y conocida la verdad; 4o. Que en el presente caso esa verdad aparece claramente, aun por los mismos conceptos del Tribunal que se negó a rendir informe:

Considerando, en cuanto a la naturaleza del negocio: 1o. Que los tribunales de la Federación son los únicos competentes para decretar si en tal caso dado debe o no abrirse el juicio de amparo; 2o. Que en el presente ya la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de sus facultades, mandó que se abriera el juicio; 3o. Que decretada la apertura del juicio, oponerse a ella es tanto como resistir a la justicia, y discutirlo es tanto como disputar al Poder Judicial de la Federación la ejecución de sus legítimas facultades, lo cual en ningún caso se debe tolerar...<sup>43</sup>

42 Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, p. 782; Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia...*, *cit.*, p. 197.

43 Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, pp. 782 y 783

El caso en estudio provocó, como es sabido, un enfrentamiento entre la Suprema Corte y el Congreso, ya que éste pretendió iniciar juicio de responsabilidad a los magistrados que integraron la mayoría en el asunto Miguel Vega. El máximo tribunal asumió una actitud digna y enérgica al desconocer competencia alguna al Congreso para juzgar a la Corte con motivo del sentido de una resolución,<sup>44</sup> ya que, como sostuvo la Suprema Corte en su acuerdo del 8 de mayo de 1869, “el voto de la mayoría es el voto del cuerpo colegiado. Lo que se dice del voto de esa mayoría se entiende del cuerpo colegiado. Acusar a la mayoría por ese voto, es acusar al cuerpo mismo”.<sup>45</sup>

El conflicto recibió una gran cobertura por la prensa de la época. Afortunadamente, la gallardía de los magistrados de la Corte provocó que el asunto, desde el punto de vista de la política coyuntural, no pasara a mayores, pero sin duda el caso *Miguel Vega* cambió el devenir del juicio de amparo hasta convertirlo en una singular institución de justicia constitucional.<sup>46</sup>

El maestro Fix-Zamudio, quien ha estudiado de mejor manera la estructura y el funcionamiento procesal del amparo, enseña que el juicio mexicano es una institución compleja que bajo su aparente unidad comprende varios instrumentos procesales con principios generales comunes, por lo que “el juicio de amparo mexicano debemos considerarlo como una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica, que a su vez determina una serie de aspectos peculiares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo”.<sup>47</sup> De acuerdo con la teoría del maestro Héctor Fix-Zamudio, el amparo presenta cinco funciones diversas: para la tutela de la libertad personal; para impugnar leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de las sentencias judiciales; para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa y, finalmente, para proteger los dere-

44 *Ibidem*, pp. 784-787; Cabrera, Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia...*, *cit.*, pp. 198 y ss.; Poder Judicial de la Federación, *Poderes en conflicto*, *cit.*, pp. 66 y ss.; Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia...”, *cit.*, pp. 255 y 256.

45 Moreno Cora, Silvestre, *op. cit.*, p. 785.

46 Nos alejaría de nuestro propósito un análisis más detallado de la evolución paulatina del juicio de amparo. Véase, por todos, Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, *Ensayos sobre el...*, *cit.*

47 *Ibidem*, p. 30.

chos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.<sup>48</sup>

Qué duda cabe que las diversas funciones arriba enunciadas le otorgan al juicio de amparo una gran extensión. Si bien su procedencia se encuentra supeditada a la alegación de que se ha violado alguna garantía individual, lo que parecería lo reduce a defensor de los derechos fundamentales propiamente dichos, lo cierto es que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional permite revisar, a través del amparo, la constitucionalidad directa e indirecta (legalidad) de cualquier acto de molestia proveniente de las autoridades administrativas; asimismo, como ya se analizó, la garantía de exacta aplicación de la ley provoca que mediante el amparo se revisen las sentencias dictadas por los tribunales de los estados.

Debe tenerse presente que por lo que hace a las dos últimas fracciones del artículo 103 constitucional, la Suprema Corte ha establecido desde hace tiempo que se subsumen en la primera,<sup>49</sup> por lo que siempre el amparo procederá por violación de garantías individuales.<sup>50</sup>

Parecería que la amplitud del juicio de amparo no requiere mayores alcances, ya que a través de las garantías de legalidad se protege prácticamente todo el orden jurídico.<sup>51</sup> En el apartado próximo explicaremos las razones que llevaron a la Comisión redactora del proyecto de nueva Ley de Amparo a proponer la inclusión de los derechos humanos establecidos en instrumentos internacionales como objeto de protección directa del juicio de amparo.

## II. AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO PROTECTOR DEL JUICIO DE AMPARO

Desde la expedición de la Constitución de 1917 se han originado importantes avances en la tutela internacional de los derechos humanos.<sup>52</sup>

48 *Ibidem*, pp. 30 y 31.

49 Primera Sala, quinta época, *SJF*, t. XLIV, p. 1623; Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. LXVI, p. 218.

50 Zaldívar, Arturo, "El juicio de amparo...", *op. cit.*

51 *Idem*.

52 Véanse Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Costa Rica, IIDH, 1996; Mola, Atilio, "Una propuesta de fundamentación de los derechos humanos en el derecho internacional", *Revista Derechos y Libertades*, España, año II, núm. 4, enero-junio de 1995; Gros Espiell, Héctor, "Institu-

Desde instrumentos generales y universales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; pasando por instrumentos generales de carácter regional como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; hasta instrumentos específicos de protección de derechos humanos.

Una de las grandes revoluciones culturales del siglo XX es precisamente la consagración de un número cada vez más importante de derechos humanos tanto en las cartas constitucionales como en instrumentos de carácter internacional.<sup>53</sup> Derechos en relación con los cuales, al margen de la concepción jurídica que se sostenga (iusnaturalista o iuspositivista, por ejemplo) hay un consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de su positivización y su protección procesal.<sup>54</sup> De donde

ciones internacionales de los derechos humanos”, *Estudios sobre derechos humanos*, Costa Rica, Editorial Jurídica Venezolana, 1985; Buergental, Thomas, “Centerpiece of the Human Rights Revolution”, *Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*, Holanda, Martines Nijhoff Publishers, 1998; Dijk, Pieter van, “The Universal Declaration is Legally Non-Binding; so What?”, *Reflections on the... cit.*; Cançado Trindade, Antonio Augusto, “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995). Evolución, estado actual y perspectivas”, *Derecho internacional y derechos humanos (libro conmemorativo de la XXIV sesión del programa exterior de la academia de derecho internacional de La Haya del 24 de abril al 6 de mayo de 1995)*, Costa Rica, IIDH-ADIH, 1996; Rosabal de Roht, Ana Lorena, “El sistema interamericano: de la unión política a la protección internacional de los derechos humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Colombia, 1995; Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Madrid, IIDH-Civitas, 1987; García de Enterría, Pedro *et al.*, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1983; Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, CIDH-UNAM, 1999; *id.*, “El sistema americano de protección de los derechos humanos”, *Protección jurídica de los... cit.*; *id.*, “Reflexiones sobre la organización y el funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Protección jurídica de los... cit.*; *id.*, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, entre otros.

<sup>53</sup> Cfr. Cappelletti, Mauro, “Apuntes para una fenomenología de la justicia en el siglo XX”, *Revista Judicial*, Costa Rica, año XII, núm. 45, diciembre de 1998; *id.*, “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986.

<sup>54</sup> Véanse, por todos, Bobbio, Norberto, *Los problemas de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona, Gedisa, 1982, y Cappelletti, Mauro, “El significado del control judi-

se sigue la exigencia de que, con independencia de las instancias supranacionales, se cuente con instrumentos procesales de derecho interno que defiendan eficazmente esos derechos. Lo cual no es un asunto menor, ya que el concepto sustancial de la democracia depende de la existencia y la efectividad de dichos instrumentos procesales.<sup>55</sup> Se trata de hacer realidad el nuevo paradigma de la democracia constitucional defendido por la teoría garantista del derecho.<sup>56</sup>

México no ha permanecido aislado de este movimiento mundial, toda vez que ha suscrito un gran número de instrumentos de carácter internacional para la protección de los derechos humanos de la más diversa índole.<sup>57</sup> Todos estos derechos establecidos en convenciones y tratados internacionales son derecho positivo mexicano de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución general de la República.

No obstante la trascendencia de muchos de esos derechos humanos, éstos carecen de una tutela jurisdiccional directa. Es cierto que la violación de alguno de estos derechos podría ser invocado en una demanda de amparo, ya que su afectación implicaría necesariamente la violación de la garantía de legalidad establecida en el primer párrafo del artículo 16 constitucional. Sin embargo, la experiencia derivada de la promoción de un número importante de demandas de amparo en las que se establece

cial de constitucionalidad de las leyes en el mundo contemporáneo”, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.

55 El prestigiado jurista italiano Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales expresan la dimensión sustancial de la democracia en oposición a la dimensión política o formal (*Derechos y garantías...*, cit., p. 50); son sustanciales porque son relativos no a la forma (al quién y al cómo) sino a la sustancia o contenido (al qué) de las decisiones, o sea al qué no es lícito decidir o no decidir (p. 51); con lo que resulta, en opinión del autor, desmentida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de la mayoría son normas formales en orden a lo que es decidible por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben la esfera de lo indecidible: de lo no decidible que, y de lo no decidible que no, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales.

56 Véase Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

57 De la información obtenida de las páginas de *Internet* de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se desprende que México ha suscrito 58 tratados internacionales en la materia. El Senado no maneja esa información al público. Véanse [www.sre.gob.mx/derechoshumanos/instrume.htm](http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/instrume.htm) y [www.cndh.org.mx/principal/document/juridica/tratint/frtrat.htm](http://www.cndh.org.mx/principal/document/juridica/tratint/frtrat.htm)

como concepto de violación el desconocimiento de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, demuestra que casi nunca los juzgadores de amparo entran al análisis de dichas cuestiones. Asimismo, son muy pocos los abogados que alegan violaciones a este tipo de derechos en las demandas de amparo. Por tanto, la aplicación jurisdiccional de esas normas es casi nula, con los innegables problemas de indefensión para los gobernados, ya que, contra lo que alguien sostiene,<sup>58</sup> los derechos humanos internacionales amplían y enriquecen las garantías individuales consagradas por la Constitución.

En el proyecto de la Comisión se propone la modificación del artículo 103 constitucional para incluir la protección de derechos humanos consagrados en cinco instrumentos generales de carácter internacional, a saber: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se consideró oportuno incluir a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a pesar de que no se trata técnicamente de tratados. Esto en virtud de que son instrumentos internacionales que, de conformidad con el derecho internacional, tienen contenido normativo y, por ende, obligatoriedad.

Si bien entendemos que la obligatoriedad en derecho internacional de las declaraciones de derechos humanos no es una cuestión pacífica, consideramos que la doctrina más autorizada otorga suficientes argumentos para pronunciarnos por la afirmativa. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la cuestión, referiremos algunas de las razones que sostienen los efectos jurídicos de las declaraciones internacionales en materia de derechos humanos.

Manuel Becerra Ramírez manifiesta que la objeción que pudiera hacerse a la obligatoriedad de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no toma en cuenta las siguientes razones: a) la declaración sirve como guía normativa en materia de derechos humanos de las acti-

58 El maestro Burgoa, en su vehemente crítica al proyecto de nueva Ley de Amparo, afirma que suponer que las garantías individuales y los derechos humanos son diferentes, es una "suposición aberrativa", *¿Una nueva Ley de Amparo...?, cit.*, p. 18.

vidades de la ONU, y b) muchas de las normas contenidas en la Declaración son parte del derecho consuetudinario internacional, y aún más, algunas de las normas son parte del *ius cogens internacional*.<sup>59</sup> También en este carácter de normas de *ius cogens* encuentran el valor normativo de las declaraciones en la materia otros autores, como Héctor Faúndez Ledesma.<sup>60</sup>

En el mismo sentido, el destacado jurista Héctor Gros Espiell afirma que el deber de respetar los derechos del hombre es una norma imperativa de *ius cogens*;<sup>61</sup> además de que la internacionalización de los derechos humanos implica la consideración del hombre como sujeto de derecho internacional.<sup>62</sup> De manera contundente, Gros Espiell sostiene que:

...la Declaración Universal de los Derechos Humanos es considerada hoy, pese a que fue aprobada por una resolución de la Asamblea General y que no es un tratado o convenio, como fuente de derecho, de la que resultan derechos y deberes para los individuos y obligaciones específicas para todos los Estados que integran la Comunidad Internacional. La Declaración Universal, que pretende afirmar la existencia de una concepción común a todo el mundo de los derechos del hombre, sin perjuicio de reconocer la existencia de diferentes sistemas ideológicos, políticos, económicos y sociales y teorías diversas sobre la naturaleza de los derechos humanos adoptados por los Estados que integran esa comunidad, está en el fundamento de todo el sistema de las Naciones Unidas en la materia.<sup>63</sup>

Asimismo, el profesor Gros Espiell manifiesta que a pesar de que la Declaración al no ser un tratado fue concebida para tener un valor moral y político, adquirió luego verdadero carácter obligatorio, “ya sea porque se le consideró como una expresión de la costumbre internacional en la materia, o como una interpretación de la Carta (de la ONU) a la que la comunidad internacional atribuyó reiteradamente fuerza vinculante, o como expresión de unos principios generales que, por su naturaleza fundamental, poseían en sí mismos ese carácter”.<sup>64</sup>

59 Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho internacional público*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 127.

60 Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, p. 30.

61 Gros Espiell, Héctor, “Instituciones internacionales...”, *op. cit.*, p. 26.

62 *Ibidem*, p. 29.

63 *Ibidem*, p. 31.

64 *Estudios sobre derechos humanos II*, Madrid, IIDH-Civitas, 1988, p. 31.

De igual forma, Pieter van Dijk manifiesta que los valores normativos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los efectos normativos generados por ella no dependen solamente, ni primariamente, de su estatus legal, sino de su autoridad dentro de la comunidad internacional y dentro de los países del mundo. El carácter normativo de este compromiso ha sido reconocido en ambos niveles, nacional e internacional, por instituciones políticas y legales.<sup>65</sup>

Todos los razonamientos anteriores relacionados con la Declaración Universal de los Derechos Humanos son aplicables a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Otro aspecto que vale la pena explicitar es el concerniente a las razones que tuvo en cuenta la Comisión redactora para limitar la protección directa vía juicio de amparo a los cinco instrumentos de carácter general arriba referidos. En primer término, se consideró la situación de que no existe uniformidad entre los distintos órganos gubernamentales con competencia en la materia sobre el número de tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados y ratificados por México.<sup>66</sup>

En segundo lugar, y esto es lo más relevante, se estimó que un número significativo de esos tratados se encuentran redactados con fórmulas am-

<sup>65</sup> Dijk, Pieter van, *op. cit.*, pp. 108 y 109.

<sup>66</sup> Ya se indicó que en el Senado de la República no existe información pública confiable sobre el número de tratados internacionales suscritos y ratificados por México en la materia de derechos humanos. Por lo que respecta a la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si bien coinciden en el número de 58, existen discrepancias en los instrumentos específicos de que se trata. Así, Relaciones Exteriores considera los siguientes tratados no incluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 1. Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; 2. Protocolo a la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; 3. Estatuto de los Apátridas; 4. Convenio (182) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil; 5. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 6. Convenio Internacional del Trabajo (159) sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas. Por otro lado, la lista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a diferencia de la lista de la Secretaría de Relaciones Exteriores, considera dentro de los tratados en materia de derechos humanos los siguientes: 1. Convenio y Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado; 2. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; 3. Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de la Propiedad Ilícita de Bienes Culturales; 4. Convenio sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos; 5. Convención sobre Extradición, y 6. Convención sobre la Diversidad Biológica.

biguas, ya que buscan responder a circunstancias políticas coyunturales, y se encuentran supeditados a la necesidad de englobar una diversidad de intereses de los distintos Estados y sus diferentes formas de organización, las cuales no solamente son distintas, sino incluso contradictorias. Ante tal situación, se estimó riesgoso establecer la protección directa a través del amparo, ya que podría provocar consecuencias indeseadas. Con todo, debe tenerse presente que los tratados en cuestión encuentran defensa a través de la violación de las citadas garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Suprema Corte de Justicia consideró inadecuada la limitante propuesta por la Comisión redactora y modificó los artículos 103 del proyecto de reformas a la Constitución y 1o. del proyecto de nueva Ley de Amparo para establecer, en el punto que nos ocupa, que el amparo es procedente por violación a “los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales en la materia que estén de acuerdo con aquélla, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado”.

En la exposición de motivos del proyecto modificado se justifican estos alcances como sigue:

Se estimó entre la pertinencia de limitar la protección a determinados instrumentos o dejar una fórmula general que incluyera a todos los posibles, inclinándose por ésta última en tanto que se evitan los posibles errores de omisión que implica el casuismo, y se deja la puerta abierta para no estimar como objeto de protección aquellas materias en que se haya hecho reserva expresa al suscribirse el instrumento en cuestión.<sup>67</sup>

Como puede verse, no se expresan las razones que desestimen las expuestas por la Comisión redactora, sino se fundamenta la nueva redacción en cuestiones distintas. Del mismo modo, se hace notar que la redacción del proyecto modificado podría llevar a concluir que lejos de ampliarse el número de instrumentos protegidos de manera directa se reducen, ya que únicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos son

<sup>67</sup> *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2001, pp. 33 y 34.

propiamente instrumentos *generales*, todos los demás tratados suscritos por México se refieren a materias específicas. No obstante, la exposición de motivos aclara que el texto se refiere a cualquier tratado en la materia de derechos humanos suscrito y ratificado por México.

Con todo, quedan excluidas de control constitucional directo, al no ser tratados, las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos.

En otro orden de ideas, es importante analizar si la protección directa de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales modifican la jerarquía de las fuentes del sistema jurídico mexicano. En la tendencia que se aprecia en el derecho comparado relativa a la extensión del ámbito de protección de los juicios constitucionales, y en lo previsto en materia de derechos humanos por diferentes instrumentos del derecho internacional, las soluciones sobre la jerarquía normativa distan de ser uniformes. En algunos casos se le otorga jerarquía constitucional a todos los instrumentos celebrados por un Estado; mientras que en otros países únicamente a algunos de ellos; al tiempo que en otros sistemas son objeto de protección, pero sin dotarlos de jerarquía constitucional; por último, existen países en los cuales se prevé que el contenido de esos instrumentos debe guiar la interpretación que de los derechos fundamentales hagan los tribunales nacionales.<sup>68</sup>

De aprobarse la propuesta de reformas constitucionales es evidente que operará una trascendente modificación en el juicio de amparo, incluso en cuanto a su denominación común como “juicio de garantías”. Sin embargo, se mantiene la jerarquía infraconstitucional de los tratados internacionales, aun cuando éstos sean objeto de protección del juicio de amparo. Por tanto, se conserva la ubicación de estos tratados en grado inferior a la Constitución pero superior a las leyes federales y locales, según lo establecido por el criterio del Pleno de la Corte de 1999.<sup>69</sup>

68 Al respecto, véanse Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 486-490; Dulitzky, Ariel E., “Los tratados de derechos humanos en el constitucionalismo iberoamericano”, *Estudios especializados de derechos humanos I*, Costa Rica, IIDH, 1996, pp. 131-135; Bidart Campos, Germán, “Jerarquía y prelación de normas en un sistema internacional de derechos humanos”, *Liber amicorum. Héctor Fix-Zamudio*, Costa Rica, CIDH, 1998, vol. I, pp. 450 y 451, entre otros.

69 Pleno, tesis P. LXXVII/99, novena época, *SJF*, t. X, noviembre de 1999, p. 46: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN

El criterio de la Suprema Corte antes referido modifica la interpretación que tradicionalmente se había seguido por nuestros tribunales, que equiparaba la jerarquía de los tratados a la de las leyes federales<sup>70</sup> —como sucede en los Estados Unidos de América—. <sup>71</sup> El novedoso criterio ha pro-

FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘...serán la Ley Suprema de toda la Unión...’ parece indicar que no sólo la carta magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que éstos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, y por medio de su ratificación obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que ‘las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados’. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 60, correspondiente a diciembre de 1992, p. 27, de rubro: ‘LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA’; sin embargo, este tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”.

<sup>70</sup> Pleno, tesis P. C/92, octava época, *SJF*, diciembre de 1992, p. 27.

<sup>71</sup> Véanse Henkin, Louis, *International Law: Politics, Values and Functions*, Boston, Martins Bihhoff Publishers, 1990, pp. 95-104; Jackson, John H. *et al.*, *Legal Pro-*

vocado acaloradas discusiones en el foro.<sup>72</sup> No es éste el lugar para analizar el criterio vigente de la Corte mexicana, en cuanto a la argumentación que la sustenta y las consecuencias que genera,<sup>73</sup> sino exclusivamente en relación con la jerarquía que tendrían los tratados internacionales en materia de derechos humanos, si se aprobara el proyecto de reforma al artículo 103.

En primer lugar, debemos estudiar cómo se impactaría la jerarquía de las fuentes del orden jurídico mexicano en caso de que la Corte modificara la interpretación del artículo 133 constitucional, para considerar que, de conformidad con este precepto, los tratados y las leyes federales tienen igual jerarquía.

*blems of International Economic Relations*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1995, pp. 117-184, entre otros.

<sup>72</sup> José Ramón Cossío realizó un severo cuestionamiento a los fundamentos de la sentencia de la Suprema Corte: “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País*, México, núm. 107, febrero de 2000. En la revista *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (México, núm. 2, julio-diciembre de 2000) se publica un interesante encuentro en el que Manuel Becerra, Jorge Carpizo, Edgar Corzo y Sergio López-Ayllón analizan la resolución referida. Por otro lado, debe decirse que si bien la mayoría de las posturas contrarias al criterio de la Corte no se han publicado, sí se han externado en distintas conferencias y encuentros académicos, como, por ejemplo, en la sesión de las Comisiones Unidas de Derecho Internacional y de Derecho Constitucional de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, celebrada el 15 de mayo de 2000, en la cual los barristas hicieron valer diversas objeciones a la interpretación de la Corte, tanto desde el punto de vista de los argumentos que la sustentan como desde la perspectiva de las consecuencias que genera.

<sup>73</sup> Dentro de estas últimas, piénsese en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como un ejemplo que nos demuestra algunas de las graves consecuencias del nuevo criterio. Dicho instrumento tiene en nuestro país una jerarquía supralegal; sin embargo, en los Estados Unidos de América no es un tratado sino un acuerdo ejecutivo (*agreement*) inferior al derecho federal y estatal. Entre otras cosas, en la legislación de instrumentación de dicho acuerdo se establece que: “No provision of the agreement, not the application of any such provision to any person or circumstance, which is inconsistent with any law of the United States shall have effect”. Para un análisis de los distintos instrumentos de derecho internacional en el derecho constitucional norteamericano y su jerarquía, véanse, además de las obras ya citadas, Tribe, Laurence H., *American Constitutional Law*, Nueva York, Foundation Press, 1999, pp. 219-230; Noward, Laurence H. y Rotunda, Ronald D., *Constitutional Law*, St. Paul, Minnesota, West Publishing, 1991, pp. 197-227; Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, México, UNAM, 1966, vol. II, pp. 121-213; Corwin, Edward S., *The Constitution and What Means Today*, Princeton, Princeton University Press, 1978, pp. 168-176; Pritchett C., Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, pp. 437-459.

En este supuesto, la reforma propuesta al artículo 103 de la Constitución implicaría la existencia de tratados internacionales de distinta jerarquía. Los tratados en materia de derechos humanos tendrían una ubicación inferior a la norma fundamental, pero superior al derecho federal y estatal, tal sería una de las consecuencias de que sean objeto de protección constitucional directa. Mientras que el resto de los tratados se colocarían en un plano de igualdad con las leyes federales.<sup>74</sup> Del mismo modo, los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecerían sobre los tratados que versen sobre materias distintas. Esta consecuencia normativa nos parece sana, ya que no es conveniente que un tratado que protege derechos humanos tenga la misma jerarquía que un tratado en materia comercial.<sup>75</sup> Si así fuera, ¿qué tratado debe prevalecer en caso de conflicto?, ¿el posterior en tiempo? La necesaria prioridad de los tratados sobre derechos humanos es una razón más en favor de la reforma contenida en el proyecto.

Ahora bien, en la hipótesis de que se mantuviera el criterio actual de la Suprema Corte, en el sentido de que los tratados son de jerarquía inferior a la Constitución pero superior a las leyes federales y locales, debe analizarse si habría jerarquía entre los distintos tratados internacionales. En nuestra opinión, de aprobarse el proyecto de reforma constitucional, en caso de conflicto entre un tratado internacional sobre derechos humanos y otro que se refiera a materia diversa, debe prevalecer el primero; esto en virtud de que, al hacerse objeto de protección directa del juicio de amparo, automáticamente los derechos que consagra tienen prioridad sobre cualquier otra norma de carácter infraconstitucional. Los jueces federales estarían obligados a velar por su protección con independencia de lo que dispongan las leyes federales y locales, así como otros tratados. En suma, los tratados internacionales en materia de dere-

<sup>74</sup> Esto no produce las nefastas consecuencias que parecería a primera vista. Hay por lo menos tres puntos que lo confirman: el primero, la experiencia de los Estados Unidos de América; el segundo, el que se pueden encontrar criterios distintos de prelación de los tratados sin necesidad de recurrir al problema jerárquico (como lo hace, por ejemplo, Adame, Jorge, "Relaciones entre el Tratado de Libre Comercio y la legislación mexicana", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 16, núm. 16, 1992) y, por último, la necesidad de permitir al Estado mexicano alguna válvula de escape en compromisos que, en ocasiones, más que compromisos de Estado son asuntos de gobierno con miras meramente coyunturales.

<sup>75</sup> Máxime cuando, como ya se indicó, algunos de estos instrumentos tienen en los países contrapartes de México jerarquía infralegal.

chos humanos adquirirían un carácter inferior a la Constitución pero superior a las leyes federales y locales, así como de otro tipo de tratados internacionales.

En conclusión, con la reforma propuesta, que hace a los derechos humanos consagrados en tratados internacionales objeto de protección directa a través del juicio de amparo, se lograría un mayor conocimiento de los derechos humanos de los gobernados; tales derechos serían objeto de recreación jurisprudencial; la oponibilidad de estos derechos a cualquier disposición infraconstitucional de derecho interno e internacional, y avanzaríamos hacia una verdadera cultura de los derechos humanos, indispensable en cualquier Estado democrático.

Por otro lado, en la reforma al artículo 103 de la Constitución, coincidente con el artículo 1o. del proyecto de nueva Ley de Amparo, se amplía la protección a todo tipo de garantías, no únicamente las individuales, sino también las sociales.

Con todo lo anterior, se da una ampliación explícita de los contenidos a los cuales deberán subordinar sus actuaciones las autoridades públicas, lo que permitirá la consolidación del Estado de derecho y la progresiva judicialización de las actividades públicas.

En otro orden de ideas, en el proyecto se pretenden eliminar las dos últimas fracciones del actual artículo 103, en atención a que el sistema de resolución de controversias entre la federación y los estados o el Distrito Federal ya se encuentra específicamente regulado por el artículo 105 constitucional. Además de que, como ya se indicó, la Corte ha sostenido que estas fracciones se subsumen en la primera del actual artículo 103; la ilegalidad de los actos de las autoridades por la invasión de competencias entre ámbitos de gobierno puede ser impugnada por los particulares, como se ha hecho regularmente hasta ahora, mediante la invocación de la violación de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16.

Por último, se propone cambiar el término “leyes” del artículo 103 por el de “normas generales”, debido a que, en realidad, la denominación utilizada en nuestro actual artículo 103 es equívoca, ya que no sólo quedan incluidas las leyes en estricto sentido, sino también los tratados internacionales y los reglamentos expedidos por los titulares del Poder Ejecutivo a nivel federal y local, como lo señalan el octavo párrafo del artículo 94 y el inciso *a* de la fracción VIII del artículo 107 de la Cons-

titución. En ese sentido, se pretende que el juicio de amparo proceda en contra de todo tipo de normas generales, como lo son las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que, en ningún caso, podrían contravenir lo establecido por la Constitución general.

En virtud de lo anterior, se proponen, además, ajustes al texto constitucional para introducir el concepto “normas generales” en los términos antes señalados, que se contemplan en la reforma al artículo 107, fracciones VIII, inciso *a*, y IX.

En resumen, se amplía de manera importante el ámbito de protección del juicio de amparo; se establece la prioridad de los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos sobre otros tratados, así como sobre la legislación federal y local, y se aclara la redacción del precepto.