

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y AMPARO: EL RETO INMEDIATO Y UN CAMBIO DE CULTURA A LARGO PLAZO

JUAN CARLOS ABREU Y ABREU*
FELIPE PIETRINI SÁNCHEZ**

“No puede nacer entre los humanos más justa causa de aflicción como cuando de donde sólo cabía esperar, en justicia, benevolencia y merced, no reciben más que injuria y daño.”

Gargantúa y Pantagruel
Francois Rabelais

Resumen

La reforma constitucional que se llevó a cabo tanto en la materia de derechos humanos así como la referente al amparo representan un gran avance en el sistema jurídico nacional que debe continuarse mediante la expedición de las leyes correspondientes y capacitación de los operadores jurídicos del país. Resulta evidente que la implementación de esta reforma tomará algunos años, toda vez que no basta con la publicación de las leyes reglamentarias correspondientes, sino también con la capacitación de los juzgadores y demás autoridades del país, así como los litigantes con base en el principio de bloque de constitucionalidad.

* Miembro del Consejo Local Editorial de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México).

** Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana.

Summary

The constitutional reform was carried out in either the human rights and the issues relating to the amparo represent a breakthrough in the national legal system should be continued through the issuance of the relevant laws and training of legal practitioners in the country. Clearly, the implementation of this reform will take some years, since not enough the publication of the secondary laws, but also the training of judges and other authorities of the country and litigants based on the principle of block of constitutionality.

SUMARIO: I. Introducción. II. Los derechos humanos y el bloque de constitucionalidad. III. La suspensión temporal de los derechos humanos: El estado de excepción y de emergencia. IV. El fortalecimiento de las treinta y tres comisiones de derechos humanos. V. El juicio de amparo y su nueva relación con los derechos humanos. VI. El cumplimiento de la reforma constitucional: los artículos transitorios y su vigencia en la práctica. VII. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

A principios de junio de 2011 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de juicio de amparo. En total se reformaron 15 artículos de nuestra Carta Magna.¹ El 18 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo General número 12/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determinan las bases de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación” precisamente con motivo de esta reforma.²

El presente trabajo tiene por objeto ilustrar sobre el impacto de las aludidas reformas constitucionales en la impartición de justicia de nuestro país y hasta qué punto se podría transformar la concepción de derechos humanos tanto de los juzgadores como de los justiciables.

A más de un año de esta reforma, nos resulta pertinente explicar su sentido y alcance, con la finalidad de apoyar al legislador a expedir las leyes reglamentarias que hacen falta y a los juzgadores, demás autoridades y abogados del país a aplicar esta reforma.

¹ Los artículos 1°, 3°, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 94, 97, 102, 103, 104, 105 y 107.

² Cfr. Los considerandos del acuerdo en la página de Internet del *Diario Oficial de la Federación*: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5215288&fecha=18/10/2011. Fecha de consulta: 18 de junio de 2012.

II. Los derechos humanos y el bloque de constitucionalidad

En el constitucionalismo moderno, las constituciones escritas de los países representan tanto un acuerdo entre los actores políticos de cada Estado, como el ordenamiento jurídico principal al que se deben someter todas las demás fuentes del Derecho Positivo. En otras palabras, representan “*las reglas del juego*” entre los actores políticos de un país, así como la norma fundamental que reconoce los derechos mínimos de los gobernados. Por ese motivo, el juez Marshall, al momento de resolver el caso de *Marbury vs. Madison* a principios del siglo XIX, tuvo razón en afirmar que la Constitución sería *forma sin sustancia*, si los actos de las autoridades contrarios a ella prevalecieran.³ En consecuencia, nuestra Suprema Corte de Justicia también ha sido insistente en reconocer el mismo principio que su homóloga estadounidense, y el juicio de amparo ha servido para garantizar la compatibilidad entre la Constitución, por un lado, y las normas generales y actos de autoridad, por otro.

Asimismo, cabe recordar que los Tratados Internacionales, aunque incidan en el Derecho Positivo de dos o más países, también deben ser compatibles con la Constitución de cada uno de dichos Estados. Para tal efecto, el Presidente de la República y los plenipotenciarios deben tener especial cuidado al negociar y suscribir los tratados, y el Senado de la República o Comisión Permanente debe tener esa misma precaución al revisarlos y decidir si el Estado debe o no ratificarlos. Una vez que los Tratados Internacionales son suscritos y ratificados, se vuelven obligatorios,⁴ por lo que ningún Estado parte podrá negarse a cumplirlos. Esto es así, debido al principio general del Derecho “*Pacta sunt servanda*”, que tanto en el Derecho Interno como en el Internacional,⁵ tiene por objeto establecer que los pactos, convenios y contratos deben ser cumplidos.

³ “If Congress remains at liberty to give this Court appellate jurisdiction, where the Constitution has declared their jurisdiction shall be original; and original jurisdiction where the Constitution has declared it shall be appellate; the distribution of jurisdiction, made in the Constitution, is form without substance.” [Si el Congreso mantuviera su libertad de darle a esta Corte jurisdicción de apelación, mientras la Constitución declaró que la jurisdicción debe ser originaria; y jurisdicción originaria donde la Constitución declaró que debe ser de apelación; la distribución de jurisdicción, hecha en la Constitución, es forma sin sustancia.] Cfr. REHNQUIST, William H., “*The Supreme Court*”, Editorial Alfred A. Knopf, Nueva York, Estados Unidos, 2004, p. 31.

⁴ Salvo que en los mismos se establezca un plazo suspensivo para que entren en vigor, o alguna condición. Por ejemplo el depósito de determinado número de instrumentos de ratificación, de tal manera que en esos casos, aunque uno o más Estados hayan suscrito y ratificado un tratado, mientras no se alcance un número mínimo de instrumentos de ratificación, el Tratado no será vigente.

⁵ ORTIZ AHLF, Loretta, “*Derecho Internacional Público*”, Editorial Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Tercera Edición, México, 2004, Cfr. p. 16.

No obstante el principio anterior, en la práctica se han suscitado problemas cuando se aprueba un tratado que es inconstitucional, o cuando en el momento de su aprobación es compatible con la Constitución, pero tiempo después se reforma o interpreta la Carta Magna en contravención a las obligaciones del tratado. Es en esas situaciones en las que las autoridades del país deben decidir con qué norma deben cumplir, si con el tratado o con su Constitución.

El artículo 133 de la Constitución Federal y su interpretación jurisdiccional auténtica⁶ establecen desde hace mucho tiempo que, para el caso de México, la Constitución debe prevalecer. Sin embargo, con tal determinación han provocado que el país incurra en responsabilidad internacional al dejar de cumplir un tratado que se opone a la Carta Magna. Es decir, el país es responsable ante los demás Estados por haber firmado y ratificado un tratado, y dejar de cumplirlo unilateralmente alegando que contraviene su Constitución.

La reforma constitucional tuvo por objeto fortalecer la congruencia que debe existir entre la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, en materia de derechos humanos. Para tal efecto, primero se redefinió el concepto de “*garantías individuales*”, para sustituirlo por el de derechos humanos y las garantías para su protección; en segundo lugar, se incorporó de manera expresa el bloque de constitucionalidad, y en tercer lugar, se reforzó jurídicamente la figura del asilo político y humanitario.

Derechos humanos y las garantías para su protección:

El Capítulo Primero, del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se llamaba antes de la reforma “*De las Garantías Individuales*”, ya que desde el primer párrafo del artículo primero de la Constitución se consideraba que la Constitución “*otorgaba*” esas garantías. Actualmente, dicho Capítulo se llama “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”, y el primer artículo establece lo siguiente:

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [...].*

⁶ En diversas tesis aisladas y de jurisprudencia.

Con la reforma se resuelve el debate en torno a si las garantías individuales eran o no derechos humanos, y si eran otorgados o reconocidos por la Constitución. A la entrada en vigor de la reforma, se considerarán como derechos preexistentes que son reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

De la misma manera, se aclara la noción de “*garantías*”. Se elimina el adjetivo de “*individual*”, lo que pudiera ocasionar algún problema de interpretación con respecto a la protección de las personas morales, pues sólo las personas físicas gozan de derechos humanos. El problema que pudiera surgir con la reforma sería que si se sigue la interpretación de que las personas morales no tienen derechos humanos, se les dejaría en estado de indefensión, ya que antes de la reforma se interpretaba que las personas morales tenían garantías individuales aunque no fueran seres humanos, ya que el término de “*garantía individual*” se consideraba más amplio que el de “*derechos humanos*”.

La noción de “*garantías*” continúa haciendo referencia a los mecanismos de refuerzo en la protección y seguridad de derechos principales⁷ De esta manera, se entiende que existen derechos humanos preexistentes y reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales, y de garantías o derechos accesorios constituidos para su protección.

Incorporación de la noción de Bloque de Constitucionalidad:

Se reformaron los artículos 1° y 89, fracción X, Constitucionales con la finalidad, para establecer que la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos es una obligación a cargo de todas las autoridades del país.

Artículo 1o. [...]

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]

⁷ De la misma manera que una hipoteca o una prenda son garantías a la obligación principal de pagar el precio en una compraventa o restituir cierta cantidad de dinero en un contrato de mutuo, los ordenamientos jurídicos que reconocen derechos a las personas y el juicio de amparo son garantías que tutela los derechos humanos.

Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

[...]

X. *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; [...].*

Asimismo, en el cumplimiento de dicho deber, las autoridades deben entender que existe un bloque o sistema de derechos humanos reconocido en la CPEUM y en los mismos tratados internacionales y que la aplicación de estos tratados debe hacerse aunque no existan personas extranjeras de por medio, ya que esos acuerdos suponen obligaciones uniformes para la comunidad de naciones que los han suscrito.

El concepto de bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el magistrado y catedrático colombiano Rodrigo Uprimny,⁸ en términos generales significa que existen derechos humanos no previstos expresamente en una Constitución, aunque sí en otros ordenamientos jurídicos, a los que se les reconoce rango constitucional. Como ejemplo, el autor colombiano cita algunas decisiones del Consejo Constitucional francés de los años 70's, por virtud de las cuales, dicho consejo confirió valor constitucional a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, debido a que el Preámbulo de la Constitución francesa de 1958 establece que: *"el pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946"*.⁹

De manera congruente con lo anterior, el Presidente de la República deberá observar el principio del respeto, protección y promoción de los derechos humanos cuando negocie, celebre, termine, denuncie, suspenda,

⁸ UPRIMNY, Rodrigo, *"El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal"*, Cfr. p. 3, disponible en la página de Internet oficial de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de México (CONATRI): http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/Panell_BloqueConstitucionalidadColombiaAnalisisJurisprudencialRodrigoUprimny.pdf. Fecha de consulta: 13 de junio de 2012.

⁹ *Op. Cit.*, Cfr. p. 7.

modifique, enmiende, retire reservas o formule declaraciones interpretativas con respecto a los tratados internacionales.

En el mismo sentido del bloque de constitucionalidad, se modificó el segundo párrafo del artículo 3° para establecer un fin adicional de la educación pública, consistente en tender a desarrollar en los alumnos el respeto a los derechos humanos:

Artículo 3o. *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.*

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia [...]

De manera congruente con el principio de bloque de constitucionalidad, se modificaron los artículos 15 y 18, segundo párrafo, de la Constitución, que establecen respectivamente que en ningún tratado de extradición se podrá alterar el bloque de constitucionalidad, y que la sexta base del sistema penitenciario será el respeto a los derechos humanos. Antes de la reforma, el sistema penitenciario se sostenía sobre cinco bases: (i) el trabajo, (ii) la capacitación para el mismo, (iii) la educación, (iv) la salud y (v) el deporte.

Artículo 15. *No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.*

Artículo 18. [...]

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Con la reforma se facultó también a las comisiones de derechos humanos, la Federal o Nacional y a las locales, para impugnar normas generales, incluso nuevos tratados internacionales cuando vulneren a otros tratados internacionales suscritos y ratificados con anterioridad. Las acciones de inconstitucionalidad son medios de impugnación constitucionales que sirven para privar de efectos jurídicos a una norma de carácter general, ya

sea una ley, reglamento o cualquier otra disposición, por considerar que contravienen a la Constitución Federal.

No obstante, exclusivamente las comisiones de los derechos humanos, podrán impugnar tratados internacionales, leyes, reglamentos y otras normas generales que restrinjan o contravengan los derechos humanos reconocidos por tratados internacionales que haya celebrado y ratificado previamente el Estado Mexicano.

Artículo 105. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [...]

En otras palabras, antes de la reforma constitucional, las comisiones de derechos humanos ya podían impugnar mediante acciones de inconstitucionalidad tanto normas generales como tratados internacionales que vulneraran la Constitución Federal, por lo que respecta a la materia de derechos humanos; sin embargo, ahora pueden impugnar también normas generales (leyes, reglamentos y otras disposiciones locales o federales) y tratados internacionales que contravengan a tratados internacionales en materia de derechos humanos y no solamente a la Constitución Federal, disposición que reafirma el bloque de constitucionalidad al conferir valor constitucional a los derechos humanos previstos en Tratados Internacionales.

Asilo político y humanitario:

Se reformó el primer párrafo y se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 Constitucional para que no se pueda exigir salvoconducto a cualquier persona que entre y salga o viaje dentro de la República, y cualquier persona tenga derecho a solicitar asilo cuando sea perseguida por causas políticas o de guerra. Al respecto, el Congreso de la Unión tendrá que expedir la ley correspondiente en la que se prevean las procedencias y excepciones.

Artículo 11. *Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.*

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

Llama la atención que el asilo político y humanitario puede ser aplicable tanto para extranjeros como para mexicanos que busquen refugio.

Sobre los extranjeros se reformó también el artículo 33, para insertar al país de manera congruente en el marco jurídico internacional de los derechos humanos. Con la salvedad de la falta de derechos políticos, los extranjeros gozan de los demás derechos humanos y garantías para su protección reconocidos en la Constitución Federal.

Antes de la reforma constitucional, el Presidente de la República podía obligar a los extranjeros cuya presencia juzgara inconveniente a abandonar el país de manera unilateral. Podía hacerlo sin necesidad de justificación.

Artículo 33. *Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.*

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Con la reforma constitucional, se requerirá respetar el debido proceso legal. La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 33 Constitucional establecerá los supuestos normativos en que se podrá expulsar a un extranjero del país. Mediante un procedimiento administrativo, seguido en

forma de juicio, el extranjero podrá alegar lo que a su derecho convenga, con el fin de desvirtuar la acusación. Si logra hacerlo, el Presidente de la República tendría que aceptar la permanencia del extranjero en el país.

III. La suspensión temporal de los derechos humanos: El estado de excepción y de emergencia

Si bien es cierto que los Estados deben tener plena capacidad para garantizar de manera permanente la protección de los derechos humanos y la reparación de los daños ocasionados por su violación, pueden existir situaciones extremas y excepcionales que justifiquen la suspensión temporal de estas prerrogativas para recuperar la paz y plena estabilidad del Estado, y con ello, reinstaurar los mecanismos para salvaguardar los derechos humanos, ahora sí, de manera permanente y continua. Ante esta situación, que incluye a los graves desastres naturales y a la guerra, se modificó el artículo 29 Constitucional para regular la suspensión de derechos humanos ante estados de emergencia y perturbaciones graves a la paz pública.

Antes de la reforma, se necesitaba que el Presidente de la República acordara dicha suspensión con los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, y que el Congreso de la Unión se reuniera para aprobarla mediante el voto de su mayoría simple.¹⁰ La suspensión sólo tenía tres limitaciones: (i) debía ser temporal, sin especificar una duración máxima; (ii) que se emitieran prevenciones generales, y (iii) que no se le suspendieran las garantías a un individuo determinado, sino a dos o más. Ante tan escasas y ambiguas limitaciones, el Congreso de la Unión, mediante acuerdo con el Presidente, podían convertir al Ejecutivo Federal en un dictador por tiempo indeterminado, dando fin para siempre al régimen Constitucional ordinario.

En la Historia de México sólo se conoce un caso en que se ha aplicado el artículo 29. Fue durante la Segunda Guerra Mundial, cuando México se alió con los Estados Unidos de América en contra de los países del Eje Berlín-Roma-Tokio (Alemania, Italia y Japón). Al terminar la guerra, el mismo Presidente Manuel Ávila Camacho reconoció el fin del estado de emergencia. Sin embargo, a pesar de esa experiencia histórica que tuvo

¹⁰ Incluso existía una contradicción en el texto constitucional, ya que por una parte establecía que la Comisión Permanente podía acordar la suspensión de garantías, y al final del único párrafo del mismo artículo, se especificaba que la Comisión Permanente debía convocar al Congreso de la Unión para que también acordara la suspensión.

mos, no podemos confiar en que todos los presidentes vayan a comportarse como aquél en el futuro.

Con motivo de la reforma, el artículo 29 queda compuesto por cinco párrafos, que se explican uno por uno a continuación:

Artículo 29. *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.”*
[...]

En el primer párrafo subsiste la confusión sobre si la Comisión Permanente puede autorizar la suspensión de garantías o debe convocar al Congreso de la Unión para que lo haga, ya que el precepto establece, en su parte conducente: [...] *solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, [...] y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido*” [...] Es decir, que si el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente¹¹ podrá aprobar la solicitud del Presidente. Sin embargo, al final del párrafo se dispone: *Si la restricción o suspensión [...] se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.* [...]

El segundo párrafo del artículo tiene la virtud de establecer que el instrumento jurídico de suspensión de garantías será un decreto del Poder Legislativo, así como enunciar de manera limitativa cuáles derechos no se pueden suspender, mismos que son: (i) a la no discriminación; (ii) al reconocimiento de la personalidad jurídica; (iii) a la vida; (iv) a la integridad personal o física (que abarca el derecho a la salud); (v) a la protección de la

¹¹ Recordaremos al lector que, conforme al artículo 78 Constitucional, la Comisión Permanente es un órgano legislativo compuesto por 19 diputados y 18 senadores y entra en funciones en los periodos de receso, que conforme a los artículos 65 y 66 comprenden del 1° de enero al 31 del mismo mes; del 1° de mayo al 31 de agosto y del 16 de diciembre al 31 de diciembre, salvo que en ese año, entre en funciones un nuevo Presidente electo, caso en el cual el periodo ordinario de sesiones abarcará del 1° de septiembre al 31 de diciembre, con la finalidad de aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación propuestos por el gobierno entrante.

familia; (vi) al nombre; (vii) a la nacionalidad; (viii) los derechos de la niñez; (ix) los derechos políticos; (x) las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencias religiosas (libertad de cultos); (xi) el principio de legalidad; (xii) principio de retroactividad; (xiii) prohibición de la pena de muerte; (xiv) prohibición de la esclavitud y la servidumbre; (xv) prohibición de la desaparición forzada, y (xvi) prohibición de la tortura (que es una extensión al derecho a la integridad física).

Con base en el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, tampoco se pueden suspender las “*garantías judiciales indispensables*” o derechos adjetivos para la protección de tales derechos humanos sustantivos, es decir, la garantía de audiencia.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. [...]

Vale la pena mencionar que los siguientes derechos, por haber sido excluidos por el Constituyente Permanente, son suspendibles: (i) derecho a la propiedad; (ii) educación; (iii) libertad de trabajo, contractual y para contratar,¹² así como para dedicarse a actividades lícitas, salvo por lo que se refiere a la remuneración y jornadas razonables;¹³ (iv) transparencia y rendición de cuentas del sector público; (v) libertad de expresión; (vi) derecho de petición; (vii) libertad de asociación; (viii) libertad ambulatoria o de tránsito; (ix) inviolabilidad del domicilio; (x) libertad de elegir y cambiar de domicilio; (xi) derecho a la privacidad e inviolabilidad de las comunicacio-

¹² El maestro Ramón Sánchez Meda distingue entre libertad contractual y libertad para contratar. La primera consiste en la facultad de las partes derivada del principio de la autonomía de la voluntad de decidir todos los términos y condiciones que deseen acordar en un contrato, salvo aquellas cuestiones prohibidas de manera expresa por la ley, y la segunda en el derecho de celebrar o no un contrato y elegir a la persona o personas con quienes se desea contratar. Cfr. SÁNCHEZ MEDA, Ramón, “*De los Contratos Civiles*”, Editorial Porrúa, Vigésima Primera Edición, México, 2005, p. 5.

¹³ En atención a la subsistencia de la prohibición de la esclavitud y servidumbre.

nes; (xii) a la competencia y libre concurrencia; (xiii) derecho al voto activo y pasivo;¹⁴ (xiv) federalismo y municipio libre¹⁵ y (xv) división de poderes.¹⁶

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación [...]

Esto supone que el Decreto de suspensión debe estar fundado y motivado, de manera tal que explique el alcance de la suspensión en función de cada derecho humano y las razones que justifiquen suspender esos derechos a determinadas personas, con base y en proporción al peligro al que se haga frente. Se deben observar los siguientes principios:

- **Legalidad:** La suspensión debe estar fundada en preceptos legales aplicables y vigentes en ese momento. La ejecución del decreto se encomendará a las autoridades competentes, de acuerdo con la ley de la materia. Se deberá atender a los preceptos de la ley secundaria para explicar el alcance de la limitación.
- **Racionalidad:** Las medidas de suspensión deben ser proporcionales e idóneas para alcanzar los fines de solucionar *“los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”*.¹⁷ En

¹⁴ En el caso de que concluya un sexenio, no exista Presidente electo y subsista el decreto de suspensión de derechos, el Congreso de la Unión (que para el 1° de diciembre, fecha de toma de posesión se encuentra en periodo ordinario de sesiones), o la Comisión Permanente, en su defecto, deberá designar al Presidente Provisional conforme a lo previsto por los artículos 84 y 85 Constitucionales.

¹⁵ En este sentido, Enrique Sánchez Bringas es muy claro al afirmar que únicamente el Presidente de la República, mas no los gobiernos ni legislaturas locales, pueden suspender derechos constitucionales, considerando que el primer párrafo del artículo 29 Constitucional utiliza las palabras de: *“solamente el Presidente de la República”*, por lo tanto, se trata de una facultad reservada al Ejecutivo Federal. Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *“Derecho Constitucional”*, Porrúa, 9a. ed., México, 2004. En este orden de ideas, las autoridades de las entidades federativas y de los municipios deberán auxiliar al Presidente de la República, a pesar de que conforme al pacto federal e institución del municipio libre, en tiempos de paz, tengan libertad de decidir si cooperan con él o no.

¹⁶ Es decir, el Presidente adquiere el derecho temporal tanto de legislar como de ejecutar las leyes. Incluso consideramos que esta facultad afecta a los órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, pero no a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que, a nuestro juicio, podrá continuar operando con independencia del Ejecutivo. El Poder Judicial subsiste con la finalidad de proteger los derechos que no se pueden suspender, así como de proteger a los gobernados de los abusos con respecto a los derechos que se hayan suspendido, según explicaremos posteriormente.

¹⁷ *Cuando se proclaman emergencias terroristas, los recortes de las libertades se justifican a menudo en términos que afirman que “la vida de la nación” está en peligro. Cuando los líderes políticos declaran una “guerra contra el terror” dan a entender que el terrorismo representa una amenaza equivalente a la guerra. Sin embargo, hay una diferencia enorme entre la amenaza que representa un ataque armado por parte de otro Estado y un incidente terrorista.”* Cfr. IGNATIEFF, Michael [Trad. María

este sentido, el Decreto tiene un plazo de vigencia para resolver el problema. Mismo que es autorizado en cada caso concreto por el Poder Legislativo, sin que la Constitución prevea un plazo máximo.

- **Proclamación:** El constituyente permanente no explica a qué se refiere con este principio,¹⁸ por lo que corresponderá al Congreso de la Unión explicar el contenido y alcance de este precepto en cuanto expida la ley reglamentaria correspondiente. Sin embargo, el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Pedro Salazar,¹⁹ considera que este principio consiste en la obligación del Estado de explicar de manera detallada el alcance material y territorial del decreto de suspensión de garantías, con la finalidad de evitar estados de emergencia *de facto*.
- **Publicidad:** El Decreto debe publicarse lo más pronto posible en el Diario Oficial de la Federación y permanecer accesible, incluso por medios electrónicos para todos los gobernados.
- **No discriminación:** La suspensión de derechos debe ser general, aunque se sustraiga algún lugar determinado. Asimismo, los derechos que se suspendan deben surtir los mismos efectos entre todos sus destinatarios, sin distinción injustificada. Es decir, se debe tratar igual a iguales y desigual a desiguales.

Cláusulas de Finalización: El estado de emergencia, como bien señala Michael Ignatieff,²⁰ es una situación anómala y una excepción al Estado Constitucional de Derecho, que debe terminarse una vez resuelta, para que las cosas regresen al estado en las que se encontraban.

Esto es así, ya que el estado de emergencia no puede ser ni el pretexto ni la causa del surgimiento de una dictadura de carácter permanente

José Delgado], *“El Mal Menor. Ética Política en una era de terror.”*, Editorial Taurus, México, 2005, Cfr. p. 81.

¹⁸ Los dos dictámenes de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión son omisos en cuanto al significado de este principio. Cfr. La *“Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero, y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* disponible en la página de Internet oficial de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Fecha de consulta: 13 de junio de 2012.

¹⁹ SALAZAR, Pedro, *“Del Estado de Excepción a la Suspensión Constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución Mexicana”*, p. 277, Cfr. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en www.juridicas.unam.mx. Fecha de consulta: 18 de junio de 2012.

²⁰ IGNATIEFF, Michael, [Trad. María José Delgado], *“El Mal Menor. Ética Política en una Era del Terror.”*, Op. Cit. Cfr. pp. 81 a 114.

que sustituya al régimen constitucional. Es por eso que las limitaciones temporales a ciertos derechos y actividad institucional del Estado, deben encontrarse plenamente justificadas, de tal manera que cuando se resuelvan los problemas que dieron origen al estado de emergencia, la Constitución y las leyes recuperen su vigencia. En consecuencia, los Decretos correspondientes deben terminar de dos maneras principales:

- a) Cumplimiento de sus condiciones: La terminación de la emergencia es una condición resolutoria, que al verificarse extingue automáticamente el decreto. Por ejemplo: si existe una invasión militar y el invasor es vencido y/o expulsado del país, automáticamente el Decreto se torna ineficaz, aunque no haya vencido su plazo. Sin embargo, pueden derivarse dos posibilidades:
 - El Ejecutivo resuelva la situación de emergencia y reconozca la extinción del Decreto.
 - El Poder Legislativo sea el órgano encargado de privar de efectos jurídicos al Decreto, a pesar de la voluntad o disposición en contrario del Presidente de la República.
- b) Vencimiento del plazo: El plazo del Decreto es extintivo. Supone una estimación *ex ante* de lo que el Ejecutivo Federal tardaría en solucionar el problema que da origen al estado de emergencia, mediante el uso de los medios con los que cuenta, que son los recursos presupuestarios; Administración Pública Federal, incluyendo al Ejército, Fuerza Aérea, Marina y Policía Federal y local.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decreta el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Una de las consecuencias de la terminación del estado de emergencia consiste en que el Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones al decreto mediante el que se revoquen las medidas suspensivas o restrictivas. El riesgo de que el Ejecutivo no pueda hacer observaciones, consiste en que el Poder Legislativo puede abusar de su poder. Sin embargo, se trata de un nuevo mecanismo de equilibrio de fuerzas y de asunción de responsabilidades.

De esta manera, el control legislativo puede evitar el surgimiento de una dictadura. Recordemos que el Poder Legislativo es encabezado por un grupo numeroso de personas, mientras que el Ejecutivo recae en un solo individuo conforme a lo dispuesto por el artículo 80 Constitucio-

nal. Sin embargo, si ese control legislativo se ejerce con irresponsabilidad, puede generarse también anarquía. Es por eso que también interviene el Poder Judicial.

Revisión Jurisdiccional: El Ejecutivo Federal es el encargado de expedir los decretos con la autorización del Poder Legislativo. Una vez expedidos, deben ser revisados necesaria e inmediatamente por el máximo órgano jurisdiccional del país: La Suprema Corte de Justicia, que deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad y validez. Es incluso posible, que la Corte declare la inconstitucionalidad parcial de un decreto o que modifique sus efectos.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Una cuestión interesante que puede surgir es qué pasaría si el Poder Legislativo revoca el Decreto del Ejecutivo y este último considera que dicha revocación fue hecha en un momento inoportuno. El cuarto párrafo del artículo 29 Constitucional establece que el Poder Ejecutivo *“no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión”*. Si no puede hacer observaciones ni mucho menos desacatar la revocación, ¿podrá impugnarla a través de una controversia constitucional? Consideramos que sí, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso c), de la misma Constitución.

Pudiera argumentarse en contrario que si el Ejecutivo Federal no puede hacer observaciones a la revocación, por mayoría de razón tampoco podría impugnarlo. Sin embargo, la revisión jurisdiccional sería incompleta si se limitara solamente a la validez y constitucionalidad del inicio de la vigencia del decreto y no a la constitucionalidad de su terminación.

IV. El fortalecimiento de las treinta y tres comisiones de derechos humanos

La reforma constitucional también incrementó las atribuciones de las treinta y tres comisiones nacionales de los derechos humanos. A continuación explicaremos en qué consisten esos nuevos atributos:

Facultad de investigación: El segundo párrafo del artículo 97 Constitucional establecía una facultad formalmente jurisdiccional y materialmente administrativa para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en nombrar uno o más ministros o a algún Juez de Distrito o Magistrado de investigar hechos que pudieran constituir violaciones gra-

ves a los derechos humanos y garantías, ya fuera de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o gobernador de algún Estado.

Las comisiones de derechos humanos, dentro del ámbito de su competencia podían también investigar violaciones tanto graves como no graves a los derechos humanos y garantías individuales, salvo en asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales. De la misma manera, ya podían actuar oficiosamente o mediante la queja de cualquier persona.

Por lo tanto, existía una duplicidad de funciones, ya que tanto el Poder Judicial de la Federación como las comisiones de derechos humanos podían investigar las mismas violaciones. Las consecuencias de los resultados de esas investigaciones eran las mismas: meras recomendaciones. Es decir, ya fuera que investigara el Poder Judicial de la Federación o cualquier comisión de derechos humanos, el resultado consistía en sugerir a las autoridades competentes que actuaran en consecuencia. Estas recomendaciones ni siquiera constituían, en sí mismas, denuncias o querellas para que las procuradurías de justicia investigaran y ejercieran la acción penal.

El efecto de estas investigaciones quedaba en los terrenos políticos y mediáticos, no en el jurisdiccional. El Poder Judicial de la Federación y las comisiones de derechos humanos podían incluso reunir pruebas suficientes que justificaran plenamente la imposición de sanciones a servidores públicos, y aun así, las procuradurías podían permanecer inactivas.

El último párrafo del artículo 102, apartado B, Constitucional actualmente establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, ya sea de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, cualquier Cámara del Congreso de la Unión, gobernador de algún Estado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o cualquier legislatura local.

Con motivo de la reforma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un fundamento constitucional para exigir a las autoridades involucradas en las presuntas violaciones que cooperen en la investigación, tal y como ocurría con el Poder Judicial de la Federación.

En cambio, las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas, pueden investigar, aunque no en ejercicio de esta facultad, por lo que se seguirán enfrentando a los mismos obstáculos que tienen los particulares para investigar por sí mismos, violaciones a sus derechos humanos. En otras palabras, deberán interponer recursos y medios de impugnación para obligar a las autoridades a que cooperen y proporcionen datos para la investigación.

Recomendaciones: Las comisiones de derechos humanos, desde hace varios años podían formular recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades por violaciones a los derechos humanos. Incluso podían dar seguimiento a las denuncias y quejas, mediante la interposición de recursos, juicios de amparo, etc. en representación y por cuenta de los reclamantes.

Con la reforma, esta facultad de formular recomendaciones se fortalece, ya que ahora, las autoridades destinatarias de las recomendaciones que no las acepten o cumplan, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Asimismo, la Cámara de Senadores, o la Comisión Permanente, así como las legislaturas de las entidades federativas podrán llamar a los destinatarios de esas recomendaciones para que les expliquen las razones de su negativa.

Esto supone la facultad de las autoridades destinatarias de las recomendaciones de defenderse públicamente. La comparecencia ante los órganos legislativos es un efecto político y mediático, que contribuirá a que los servidores públicos responsables de presuntas violaciones tengan un nuevo incentivo de carácter político para respetar los derechos humanos.

Competencia en asuntos laborales: Ahora los organismos protectores de los derechos humanos serán competentes también en la materia laboral. Lo anterior significa que van a poder investigar violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades del trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, surgen dos dudas sobre el alcance de la competencia de los organismos protectores de los derechos humanos. La primera versa sobre si pueden emitir recomendaciones a los juzgadores de las juntas de conciliación y arbitraje, ya que estos órganos son formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales.

Si bien es cierto que se removió la prohibición para que estos organismos conocieran de asuntos laborales, subsiste la incompetencia en asuntos “*electorales y jurisdiccionales*”. El Constituyente permanente no utilizó el adjetivo “*judiciales*” sino “*jurisdiccionales*”, lo que abarca a todo el Poder Judicial como a los tribunales administrativos, incluyendo a las juntas de conciliación y arbitraje.

Por lo anterior, podemos concluir que estos organismos no podrían cuestionar si un laudo de las juntas lesiona los derechos humanos de los gobernados, ya que tal decisión depende del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, pero sí podría emitir recomendaciones sobre resoluciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por ejemplo.

La segunda duda se presenta con respecto a las lesiones de derechos humanos cometidas por secretarios generales o demás funcionarios de los sindicatos formados por servidores públicos.

Generalmente, los secretarios generales de estos sindicatos del gobierno juegan un doble papel: de trabajadores en el sector público y de dirigentes en sindicatos de servidores públicos. En este segundo ámbito, ha sucedido que abusan de su poder, y aunque no sean autoridades para efectos del juicio de amparo, pueden abusar de los derechos de los trabajadores, que son considerados derechos humanos.

Ante esta situación, los trabajadores deben recurrir a la intervención de las autoridades laborales, principalmente las juntas de conciliación y arbitraje o los tribunales de conciliación y arbitraje del sector público; sin embargo, el asunto se volvería jurisdiccional, lo que resulta en la incompetencia de las comisiones de derechos humanos.

Designación del titular de las comisiones de derechos humanos y miembros del Consejo Consultivo: Antes de la Reforma Constitucional, el titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los diez integrantes de su Consejo Consultivo eran elegidos por el voto de dos terceras partes de los senadores presentes o de dos tercios de los miembros presentes de la Comisión Permanente, a propuesta del Senado de la República.²¹

Los miembros del Consejo Consultivo se renovaban cada año, en función a su antigüedad, y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cada cinco; aunque todos ellos podían ser reelegidos para un segundo periodo de la misma duración.

La elección de estos funcionarios era democrática pero semidirecta, ya que los ciudadanos eligen a los senadores, pero la Cámara de Senadores es la que elabora la propuesta de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de miembros de la Comisión Consultiva.

Con la reforma constitucional se modifica la manera de designar a estos funcionarios, ya que se vuelve más directa, con lo que se le da mayor intervención a la ciudadanía. A partir de la entrada en vigor de esta porción normativa, se deberán establecer procedimientos de consulta pública que

²¹ De acuerdo con el artículo 63 Constitucional, para que cualquiera de las Cámaras pueda sesionar, se requiere de la asistencia de por lo menos la mitad de sus miembros. Esto es: de 64 senadores y de 250 diputados. En este sentido, la Comisión Permanente requerirá de mínimo la asistencia de 19 de sus integrantes. Por lo tanto, en caso de que asistan la mitad de los legisladores, se necesita del voto favorable de por lo menos de 43 senadores y de 13 miembros de la Comisión Permanente.

sean transparentes. En esas consultas, se propondrán candidatos a la ciudadanía, para que ésta a su vez determine cuál es el que más conviene.

La ley secundaria determinará el peso de la decisión de la ciudadanía en las consultas públicas para efectos de que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente elijan al Presidente y a los miembros del Consejo Consultivo.

Asimismo, la elección mediante consulta pública de los titulares de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ahora se extiende a todas las entidades federativas, mismas que antes de esta reforma, podían establecer en sus constituciones, estatuto de gobierno y leyes correspondientes la manera de designar a los titulares de estos organismos.

Autonomía constitucional de las comisiones locales de derechos humanos: Desde la década de los noventa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se convirtió en un órgano constitucional autónomo, en una excepción al principio de división de poderes. Esto implicó que este ente público, que surgió como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y que posteriormente se convirtiera en un organismo descentralizado, ya con personalidad jurídica propia distinta a la del Estado, en 1990 se independizara de manera definitiva del Poder Ejecutivo Federal.

Este cambio surgió debido al conflicto de intereses que existía entre el Ejecutivo y una comisión de derechos humanos subordinada a él, pues las recomendaciones formuladas eran meras críticas de un órgano del Ejecutivo a otros del mismo poder: sugerencias que recordaban a otros órganos que debían respetar los derechos humanos de las personas.

Ante esta situación, el Ejecutivo Federal, por razones de conveniencia política, podía incluso instruir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a que omitiera sus recomendaciones. Con motivo de la autonomía constitucional, el organismo protector de los derechos humanos a nivel Federal, pudo formular recomendaciones de manera libre a las demás autoridades del Estado, así como investigar y proteger derechos de las personas sin tener que acatar instrucciones en contrario por parte del Presidente de la República.

Sin embargo, a pesar de la autonomía constitucional de la Comisión a Nivel Federal, el Constituyente Permanente olvidó otorgar el mismo grado de autonomía a la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal.²² Los estados de la república, en su condición de soberanos otorgaron, en algunos casos autonomía constitucional a las comisiones de derechos

²² Aunque el estatuto de gobierno del Distrito Federal reconozca cierto grado de autonomía a la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, tal autonomía no era constitucional, ya que

humanos, pero en otros casos dejaron a estos organismos dentro del ámbito del Poder Ejecutivo local, debido a que el artículo 116 de la Constitución Federal no previó la autonomía de estas comisiones.

Con motivo de la reforma constitucional, ahora las treinta y dos comisiones de derechos humanos locales deberán gozar de autonomía constitucional, así como de atribuciones semejantes a las de la Comisión Nacional.

V. El juicio de amparo y su nueva relación con los derechos humanos

El Juicio de Amparo es un mecanismo de control constitucional y un medio de impugnación en contra de actos de autoridad²³ susceptibles de contravenir los “*derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección*” por la Constitución. Anteriormente el amparo servía para la protección de “*garantías individuales*”, concepto más restringido, debido a la falta de la noción de “*bloque de constitucionalidad*”.

Consideramos que la reforma en materia de juicio de amparo traerá algunas ventajas, pero también desventajas, mismas que explicaremos a continuación:

Administración del Poder Judicial de la Federación:

Se reformaron los párrafos séptimo y octavo del artículo 94 constitucional para facultar a la Suprema Corte de Justicia para que establezca Plenos en cada Circuito, conforme al número y especialización de los Tribunales Colegiados.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en

no se encontraba prevista expresamente en la Carta Magna sino sólo en el estatuto de gobierno, que no es una constitución.

²³ No abundaremos sobre la discusión consistente en si el amparo es un juicio o un recurso, pues consideramos que excede la materia del presente trabajo. Sin embargo, recomendamos al lector la consulta de: SERRANO ROBLES, Arturo, “*El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo*”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Manual del Juicio de Amparo*”, Editorial Themis, Segunda Edición, Cfr. p. 11 a 15.

el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Esta parte de la Reforma tiene por objeto la creación de los Plenos de Circuito, con la finalidad de que esos nuevos órganos controlen los criterios de los Tribunales Colegiados de su mismo circuito y de esa manera se eviten sentencias contradictorias dentro de un mismo circuito.²⁴ En la Minuta con proyecto de Decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 18 de octubre de 2011,²⁵ se detalla la manera en que probablemente quedarán regulados los Plenos de Circuito, en caso de que dicha minuta sea aprobada.

Resolución preferente de Juicios de Amparo, Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales:

El noveno párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) fue reformado para que algunos juicios de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales sean resueltos con preferencia a otras controversias de la misma naturaleza, a solicitud justificada del presidente de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, o del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en atención al interés social o al orden público.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del

²⁴ Cfr. Página 6 del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de amparo, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados 3156 – IX, Año XIV, de fecha 7 de diciembre de 2010. Disponible en la página de Internet oficial de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101207-IX.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2012.

²⁵ Cfr. Páginas 136 a 147 de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados 3371 – VII, Año XIV, de fecha 18 de octubre de 2011. Disponible en la página de Internet oficial de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/oct/20111018-VII.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2012.

gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

Nuevas facultades de los Tribunales de la Federación:

Se reformó la fracción III del artículo 104 de la CPEUM, para facultar a los Tribunales Colegiados de Circuito, según lo disponga la ley secundaria que se reforme para tal efecto,²⁶ para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Dichos recursos se sustanciarán conforme a las reglas previstas en la Ley de Amparo para el recurso de revisión en el amparo indirecto o biinstancial.

Artículo 104. *Los Tribunales de la Federación conocerán: [...]*

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

Esta reforma se traduce en un mayor control jurisdiccional de la Administración Pública y en una pérdida parcial de independencia de los tribunales de lo contencioso administrativo con respecto al Poder Judicial. Los tribunales contenciosos administrativos, en principio y debido a que el Consejo de Estado Francés del siglo XIX es su principal antecedente histórico, no dependen del Poder Judicial. Sin embargo, con motivo de la reforma, se incrementará el control del Poder Judicial sobre ellos. Debido a la omisión del legislador, los tribunales contenciosos administrativos de los Estados, conforme a lo dispuesto por los artículos 116 y 124 Constitucionales no sufrirán afectación con esta reforma.

Interés legítimo, individual y colectivo:

Actualmente, para que proceda el juicio de amparo se requiere que el quejoso pruebe la afectación de un interés jurídico e individual que trascienda a la afectación de sus derechos humanos establecidos en el bloque de

²⁶ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

constitucionalidad.²⁷ Mediante la Reforma al artículo 107, fracción I, y con base en la nueva ley de amparo que al efecto se expida, se podrán alegar afectaciones a intereses legítimos, ya sean individuales o colectivos. Los intereses legítimos derivan de la posición especial de los quejosos frente al orden jurídico, lo que, en principio supone la introducción de un sesgo más garantista en el juicio de amparo, pues la posición especial de los quejosos frente al orden jurídico con respecto a los derechos humanos previstos en el bloque de constitucionalidad aplicable, seguramente se interpretará de manera más amplia que el mero interés jurídico ante la probable afectación a una “*garantía individual*” contenida expresamente en la Constitución.

Sin embargo, existe un segundo párrafo de la fracción I aludida que limita la procedencia del interés legítimo, individual y/o colectivo a las resoluciones provenientes del Poder Ejecutivo, tribunales militares y agrarios. Por lo tanto, en las resoluciones de los demás órganos jurisdiccionales, incluyendo a los tribunales administrativos y del trabajo, el quejoso deberá probar necesariamente ser titular de un derecho subjetivo que lo afecte de manera personal y directa.

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

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

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

El proyecto de Ley de Amparo que se discute en el Congreso de la Unión desde la segunda mitad de 2011²⁸ no define el concepto de interés

²⁷ Antes de la publicación de la reforma, la afectación debía ser lesiva necesariamente de “*garantías individuales*” establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Cfr. Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados 3371-VII, Año XIV, de fecha

legítimo, individual o colectivo; sin embargo, lo distingue del interés simple, mismo que nunca podrá invocarse. La Minuta también señala que en ningún caso las autoridades públicas podrán alegar un interés legítimo y que el amparo podrá interponerse incluso en contra de los particulares “*cuando realicen actos equivalentes a los de la autoridad*”, que afecten derechos legítimos individuales o colectivos, siempre y cuando sus funciones estén determinadas por una norma general. Consideramos que esta disposición del artículo 5° de la Minuta de Ley de Amparo pudiera resultar excesivo, ya que automáticamente podría tornar en inoperantes los medios de impugnación ordinarios, tales como juicios o sanciones administrativas, que pueden interponerse para defenderse de actos de particulares, mismos medios que deben agotarse, precisamente ante las autoridades públicas, para recurrir al juicio de amparo. Ejemplos de actos de particulares, sin perjuicio de la interpretación jurisdiccional, podrían ser actividades de concesionarios de servicios públicos o de bienes del dominio público; órdenes procesales y laudos emitidos por árbitros, entre otros.

Inconstitucionalidad de una norma general no tributaria o fiscal:

Cuando se resuelva un recurso de revisión (en el amparo indirecto) en el sentido de declarar inconstitucional una norma general, de carácter no fiscal, por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Federación deberá informarlo a la autoridad emisora que corresponda (Por ejemplo: Congreso de la Unión, Ejecutivo Federal o Banco de México). La autoridad emisora podrá, discrecionalmente, actuar en consecuencia.

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

II. *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.*

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

Si la misma Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito establecen jurisprudencia por reiteración de criterios,²⁹ en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general, de carácter no fiscal, la Suprema Corte lo notificará a la autoridad emisora. Si transcurren 90 días naturales sin que la autoridad emisora supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia emitirá, con la aprobación de ocho votos, una declaratoria general de inconstitucionalidad, cuyos alcances y condiciones deberán determinarse, conforme a lo dispuesto por la Ley de Amparo, que deberá ser reformada, para tal efecto.

[...] “Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria [...]

Consideramos que esta porción normativa constituye el principal desacierto del Constituyente permanente en materia de juicio de amparo, toda vez que con dicha modificación desaparece la jurisprudencia fiscal. ¿Por qué en materia fiscal y no en otra materia? Ciertamente la Reforma introdujo este rasgo discriminatorio al privar de efectos generales a la jurisprudencia en materia fiscal y no así en las demás materias.

De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa,³⁰ en el juicio de amparo existe el principio de relatividad, que consiste en que las sentencias de amparo sólo se ocuparán de quienes fueron parte del juicio. En un amparo promovido en contra de actos de autoridad que sólo afectan al quejoso, este principio no entraña mayor complejidad, pues es equiparable al de relatividad de la cosa juzgada de la Teoría General del Proceso. Sin embargo, en materia de amparo contra leyes, tratados internacionales y actos de autoridad de carácter general, surgía la duda de ¿por qué si una de estas disposiciones fue declarada inconstitucional a favor de un individuo va a seguir aplicándose a los demás? La respuesta a este planteamiento consistió en los efectos generales de la jurisprudencia, consistentes en

²⁹ Se requieren cinco ejecutorias o sentencias definitivas firmes que recaigan a los juicios de amparo sobre la misma materia. La reforma constitucional no reduce el número de tesis aisladas requeridas para que exista jurisprudencia por reiteración de criterios.

³⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, Cuadragésima Segunda Edición, México, 2008, Cfr. p. 276 a 281.

que mediante cinco sentencias de amparo firmes que declaren una misma disposición de carácter general inconstitucional, o bien, a raíz de dos sentencias de amparo firmes, pero contradictorias entre sí, se podía declarar inconstitucional a esa disposición con efectos *erga omnes*.

Esta situación hirió las susceptibilidades del legislador³¹ y del Ejecutivo, ya que implica una limitación a su facultad para recaudar contribuciones y destinarlas al gasto público, aunque ciertamente, una limitación basada en lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal³² y en el respeto al derecho humano a la propiedad privada, que consiste también en el derecho de disponer libremente de los ingresos adquiridos de manera lícita.³³

¿A quién beneficia la reforma del amparo en materia fiscal? Al Estado y a los abogados fiscalistas al mismo tiempo, ya que con ella, se podrán expedir y ejecutar más leyes, reglamentos y disposiciones fiscales inconstitucionales sin que el Estado tema perder tantos juicios de amparo que lo condenen a devolver dinero a los contribuyentes fiscales; y a los abogados fiscalistas, porque, al privar a los gobernados de los beneficios de la jurisprudencia, para obtener devoluciones tendrán que acudir ante esos abogados. ¿Y a quién perjudica? Pues a los gobernados, debido a que perdieron terreno en materia de rendición de cuentas del Estado y de seguridad jurídica en cuanto a su patrimonio e ingresos.

³¹ Invitamos al lector a que consulte en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados las iniciativas de reforma al artículo 107 Constitucional y a la Ley de Amparo en materia de jurisprudencia presentadas en la LX y LXI legislaturas, y revise aquellas que, con motivo a los problemas de recaudación de contribuciones fiscales, motivaron la supresión del amparo en materia fiscal.

³² **“Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: [...] IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

³³ *“En efecto, con antelación hemos observado que la causa y motivo del fracaso de muchos regímenes de preservación del orden constitucional, principalmente de aquellos en los que la tutela se impartía por el órgano político, ha sido precisamente la circunstancia de que sus resoluciones o consideraciones respecto de la inconstitucionalidad de los actos autoritarios, han tenido efectos “erga omnes”, esto es, contra todos absolutamente, de tal manera que no se referían exclusivamente al agraviado en particular, si es que existía, sino que implicaban una mera impugnación o ataque a la autoridad que desarrollaba la actividad inconstitucional, lo cual, repetimos, significaba una afrenta para aquélla, cuya sucesión, muchas veces reiterada y constante, originaba el desquiciamiento jurídico, social y político, por las repetidas fricciones que provocaba entre las entidades públicas. Radicando, pues, la causa del fracaso, de la decadencia y desaparición de los sistemas de control constitucional cuyas resoluciones tenían efectos absolutos, precisamente en el alcance de éstas, es plausible que los regímenes de preservación de la Constitución por órgano jurisdiccional, como nuestro juicio de amparo, hayan no sólo eliminado dicha eficacia general, sino proclamado como principio característico de su naturaleza al de la relatividad de la cosa juzgada.”* Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. Cit.* p. 277.

Preclusión de derechos procesales en el juicio de amparo:

La preclusión consiste en la pérdida de derechos procesales por no haberlos hecho valer en el momento procesal oportuno y dentro de los términos judiciales previstos en la ley. La preclusión permite ganar juicios de amparo por cuestiones meramente formales. Se reformó también la fracción III del artículo 107 de la CPEUM, con la finalidad de modificar las reglas de la preclusión en el amparo directo (o uniinstancial).

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

III. *Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

a) *Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior [...]*

El amparo directo, por regla general se interpone contra sentencias, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones constitucionales en dichas resoluciones o en actos procesales anteriores, pero que trascendieron al resultado del fallo. Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá resolver tanto sobre las violaciones que se hicieron valer como en aquellas que no se hicieron valer, pero procedió la suplencia de la queja por parte del tribunal.

En la práctica, cuando se resuelve un primer amparo directo, el Tribunal Colegiado obliga a la autoridad demandada a que emita una nueva resolución con las condiciones señaladas en la propia sentencia de amparo. La autoridad cumple y emite una nueva resolución; sin embargo, si el quejoso no está de acuerdo con ella, recurre nuevamente al amparo directo, y en ocasiones alega violaciones que ya había alegado en el primer juicio de amparo. Dicha historia, se repite innumerables veces, lo que ocasiona juicios que duran varios años antes de que las sentencias se cumplan.

En caso de que haya más de un juicio de amparo y en el primero de ellos no se hayan hecho valer ni suplido las violaciones de derechos del acto de autoridad impugnado, no podrán hacerse valer ante ni suplirse por parte del Tribunal Colegiado en los juicios de amparo directo subsecuentes.

Finalmente, en el cuarto párrafo del inciso a) de la fracción III del artículo 107 Constitucional, se establece una excepción a la preclusión de derechos, para los casos en que se afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, orden o estabilidad de la familia, y juicios de penales promovidos por el sentenciado.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; [...]

Amparo adhesivo:

El segundo párrafo del inciso a) de la fracción III del artículo 107 Constitucional incide en los casos en que, tanto la parte que gana un juicio como la que pierde se amparan. Quien perdió el juicio se ampara con la finalidad de que la sentencia que le es adversa sea modificada o revocada, mientras que la parte que ganó se ampara de manera adhesiva para que dicha resolución subsista en los términos que la favorecen.

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

III. *Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

a) [...]

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Excepciones al Principio de Definitividad del juicio de amparo:

Por regla general, para que proceda el juicio de amparo se deben agotar previamente los medios de impugnación que prevén las leyes ordinarias para modificar o revocar los actos de autoridad lesivos a los derechos del quejoso. Sin embargo, se reformó el tercer párrafo del inciso a) de la fracción III del artículo 107 Constitucional para permitir la excepción consistente en que la ley ordinaria prevea la renuncia de tales recursos. En estos casos, dichos recursos son opcionales frente al juicio de amparo:

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

III. *Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

a) [...]

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.” [...]

Otra excepción nueva al principio de definitividad, pero únicamente en materia administrativa, consiste en que si las leyes ordinarias prevén un plazo mayor que la Ley de Amparo para otorgar la suspensión provisional, los gobernados podrán elegir entre ese recurso o juicio administrativo y el amparo.³⁴ Es irrelevante si el acto de autoridad es o no suspendible para los efectos de la procedencia del juicio de amparo.

IV. *En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna*

³⁴ De acuerdo con el artículo 131 de la Ley de Amparo, el término mínimo para que el juzgador de amparo resuelva sobre la suspensión provisional del acto reclamado es de 96 horas o de 4 días naturales posteriores a que se solicita. Ese plazo puede aumentar, considerando el tiempo que se tarda la oficialía de partes del juzgado o tribunal en turnar la solicitud de suspensión provisional; la emisión de un decreto por el que el juzgador de amparo solicita a las autoridades responsables un informe y el turno de dicho decreto al actuario, para que dichas autoridades sean notificadas.

para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.”

Dos excepciones más se establecen mediante la adición de un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 107 de la CPEUM, consistentes en que el acto reclamado carezca de fundamentación o cuando se aleguen violaciones directas a la CPEUM.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

Si se analizan con cuidado todas las excepciones anteriores al principio de definitividad de la instancia en materia administrativa, es posible concluir que el amparo podría sustituir a los recursos y juicios administrativos en la práctica, a menos que los litigantes prefieran alargar los juicios, agotando los medios de impugnación que las leyes ordinarias establecen a su favor.

Recurso de revisión en el amparo directo

El amparo directo era considerado como amparo uniinstancial, toda vez que contra las sentencias que emitieran los Tribunales Colegiados de Circuito no procedía recurso alguno. La única excepción eran las sentencias que decidían sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto de la CPEUM. En este último caso, la Suprema Corte de Justicia ejercía discrecionalmente su facultad de atracción y admitía el recurso, si a su juicio se podría fijar un criterio de importancia y trascendencia.

Con motivo de la reforma, podrá interponerse el recurso de revisión en un amparo directo cuando se impugne cualquier tipo de norma general, incluyendo ya no sólo a las leyes, sino también a los reglamentos, acuerdos, circulares, lineamientos y demás actos de autoridad de carácter general:

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

IX. *En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando*

hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;"

Mayor regulación de la suspensión en el juicio de amparo administrativo a nivel constitucional:

Para conceder la suspensión del acto reclamado, ya sea la suspensión provisional o definitiva, los juzgadores de amparo deberán tomar en cuenta también la *"apariciencia del buen derecho y del interés social"*, que se basan en el principio de presunción de validez de los actos de autoridad.

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

X. *Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariciencia del buen derecho y del interés social [...]*

En materia de garantías para otorgar la suspensión y de contragarantías para negarla en el amparo administrativo, se equiparan a nivel constitucional con los previstos para otorgar la suspensión en el amparo civil y mercantil.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

Ya no exige, a nivel Constitucional, que el quejoso presente copias de su demanda de amparo para el Ministerio Público, demás partes y el expediente.

XI. *La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;*

Jurisprudencia por Contradicción de Tesis:

Con la reforma se eleva a nivel constitucional la facultad de los Tribunales Colegiados de Circuito de sentar jurisprudencia por contradicción de tesis, que ya se encontraba prevista en el artículo 193 de la Ley de Amparo.

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

XIII. *Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.*

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

Consecuencias del incumplimiento de las sentencias dictadas en los juicios de amparo:

La responsabilidad de una autoridad que incumple la sentencia de amparo se extiende a su superior jerárquico, así como a las personas que

ocuparon el cargo de la autoridad responsable y también incumplieron con la sentencia ejecutoria. Asimismo, se posibilita la prórroga de un plazo razonable para el cumplimiento de la sentencia a solicitud de la autoridad responsable.

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

[...]

XVI. *Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.*

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se reformó también el tercer párrafo de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional para posibilitar que la autoridad responsable, el quejoso y, en su caso, el tercero perjudicado celebren un convenio sobre el cumplimiento sustituto, que deberá ser aprobado por el órgano jurisdiccional que haya resuelto el juicio de amparo. Se establece que no podrá archivarse juicio de amparo alguno sin que se haya cumplido su sentencia.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento

sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archiversé juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional;”

Finalmente, se reformó la fracción XVII del artículo 107 Constitucional para eliminar la responsabilidad civil solidaria a cargo de la autoridad responsable que no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo o cuando admita fianza ilusoria o insuficiente para suspender. Dicha responsabilidad era solidaria con respecto al quejoso o tercero perjudicado que ofrecía la garantía.

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

[...]

XVII. *La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;*

VI. El cumplimiento de la reforma constitucional: los artículos transitorios y su vigencia en la práctica

Conviene recordar a nuestros lectores que toda reforma constitucional requiere de leyes secundarias para lograr su aplicación, ya que, de acuerdo con el principio de legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite expresamente. Tal circunstancia no pasó desapercibida para el Constituyente Permanente, de tal manera que previó la regla general de que todas las reformas entrarían en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y añadió una serie de precisiones con respecto a los plazos en que el Congreso de la Unión deberá expedir nuevas leyes sobre derechos humanos y reformar la Ley de Amparo.

En las disposiciones transitorias del decreto se estableció la regla general de que las modificaciones constitucionales entrarían en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. No obstante, se establecieron las excepciones que se explican a continuación:

- a) Las leyes que regulen la reparación del daño ocasionado por violaciones a los derechos humanos (artículo 1°); el asilo político

(artículo 11); estado de emergencia (artículo 29 Constitucional); expulsión de extranjeros (artículo 33) deberán ser expedidas máximo dentro de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma, así como las reformas para fortalecer a las comisiones de derechos humanos (artículo 102, apartado B), deberán expedirse a más tardar un año después de la entrada en vigor de la reforma constitucional. Esto es, a más tardar el 11 de junio de 2012.

A un año de la Reforma, la gran mayoría de las leyes o reformas no se han publicado, lo que supone que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales han incurrido en omisión legislativa. El 15 de junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se adicionaron y reformaron algunas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que constituye tan sólo un avance en la implementación de la reforma.

- b) Las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos iniciadas antes de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, deberán ser concluidas por el Poder Judicial de la Federación.
- c) Todas las disposiciones modificadas en materia de juicio de amparo entrarán en vigor 120 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, tiempo en el cual el Congreso de la Unión deberá reformar la Ley de Amparo. Los juicios de amparo iniciados antes de dicha entrada en vigor, se tramitarán conforme a las disposiciones que actualmente se encuentran vigentes. Es decir, conforme a las disposiciones existentes antes de la reforma.

Las únicas excepciones son el sobreseimiento de los juicios de amparo por caducidad de la instancia o inactividad procesal en materia agraria; así como las disposiciones sobre el cumplimiento y ejecución de las sentencias en materia de amparo, que entran en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto.

Para la integración de jurisprudencia por reiteración de criterios, no se tomarán en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a lo dispuesto en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto de reforma sino las nuevas que se establezcan al reformar la Ley de Amparo.

Actualmente se sigue discutiendo en el Congreso de la Unión la nueva Ley de Amparo, que contempla las figuras previstas en la Reforma Constitucional.

Ante el incumplimiento de las legislaturas, consideramos que las comisiones de derechos humanos o las procuradurías de justicia y General

de la República deberían intentar impugnar estas omisiones mediante una controversia constitucional, dentro de los límites de su legitimación para tal efecto, al menos para presionar políticamente a los legisladores, cuyo marco jurídico de responsabilidades administrativas sigue siendo insuficiente para obligarlos a dar cumplimiento a una reforma constitucional.

VII. Conclusiones

1. La reforma constitucional que se llevó a cabo tanto en la materia de derechos humanos así como la referente al amparo representan un gran avance en el sistema jurídico nacional que debe continuarse mediante la expedición de las leyes correspondientes y capacitación de los operadores jurídicos del país.

2. Resulta evidente que la implementación de esta reforma tomará algunos años, toda vez que no basta con la publicación de las leyes reglamentarias correspondientes, sino también con la capacitación de los juzgadores y demás autoridades del país, así como la argumentación por parte de los litigantes con base en el principio de bloque de constitucionalidad. Esto, con la finalidad de que las autoridades se pronuncien sobre el alcance de esta figura, que es nueva para el orden jurídico mexicano.

3. El camino de la implementación de la reforma, será muy arduo y políticamente sensible. Prueba de ello es la omisión legislativa a la que hicimos referencia. No es fácil que el Estado reconozca e implemente su obligación de reparar daños ocasionados por violaciones a los derechos humanos; que acate o rebata recomendaciones de sus órganos de derechos humanos, o que suspenda derechos humanos en un momento dado para hacer frente a amenazas como la delincuencia organizada, pero es un paso que debe darse.

4. En materia de amparo, la reforma trae consigo ventajas y desventajas. La principal desventaja que destacamos fue la supresión de los efectos generales de la jurisprudencia (declaración general de inconstitucionalidad) en materia fiscal, modificación que pretende “proteger” a la Hacienda Pública, en perjuicio del patrimonio y seguridad jurídica de los gobernados.

5. Asimismo, advertimos del riesgo del concepto de “autoridad” que se estableció en el proyecto de ley de amparo que se discute en el Congreso de la Unión, por considerar que indebidamente incluye a los particulares, pues consideramos que los actos de los particulares deben ser impugnados por los medios legales ordinarios, tales como juicios civiles, mercantiles, penales y laborales.

Bibliografía

Libros:

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, Cuadragésima Segunda Edición, México, 2008, 1108 pp.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Julieta MORALES SÁNCHEZ, “*La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*”, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, 259 pp.

IGNATIEFF, Michael [Trad. María José Delgado], “*El Mal Menor. Ética Política en una era de terror.*”, Editorial Taurus, México, 2005, 286 pp.

ORTIZ AHLE, Loretta, “*Derecho Internacional Público*”, Editorial Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Tercera Edición, México, 2004, 684, pp.

REHNQUIST, William H., “*The Supreme Court*”, Editorial Alfred A. Knopf, Nueva York, Estados Unidos, 2004, 302 pp.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, “*Derecho Constitucional*”, Porrúa, Novena Edición, México, 2004, 791 pp.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, “*De los Contratos Civiles*”, Editorial Porrúa, Vigésima Primera Edición, México, 2005, 629 pp.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Manual del Juicio de Amparo*”, Editorial Themis, Segunda Edición, 589 pp.

Páginas de Internet:

Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATrib): <http://www.conatrib.org.mx/html/>

Diario Oficial de la Federación: www.dof.gob.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: www.juridicas.unam.mx

Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx

Ordenamientos legales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.